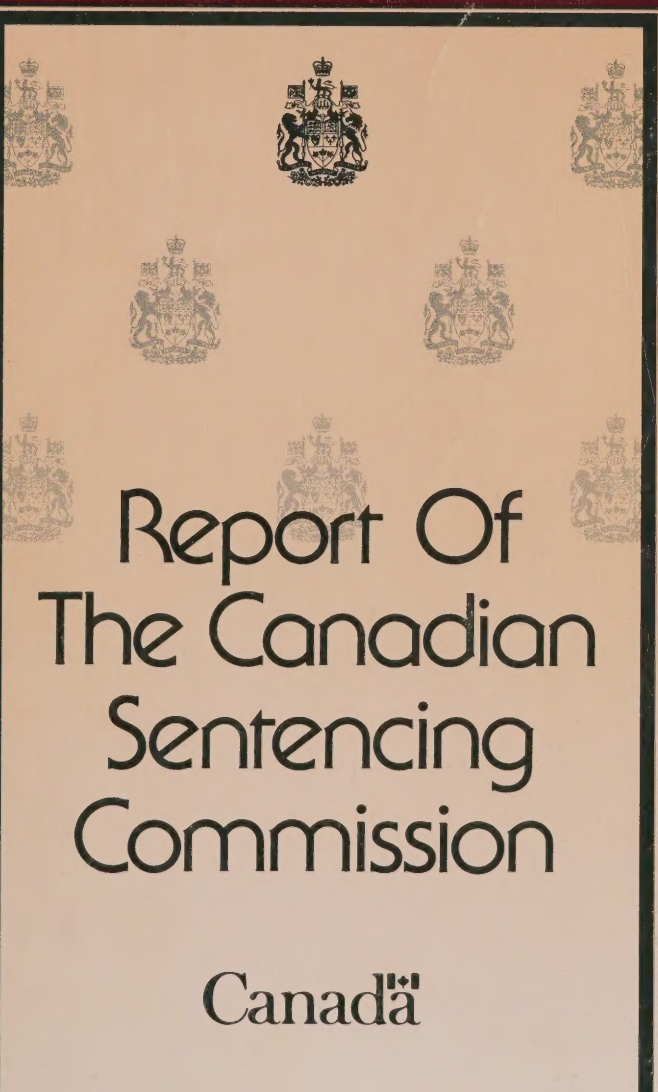



CAI
Z 1
- 1984
S015

SENTENCING REFORM A CANADIAN APPROACH





Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

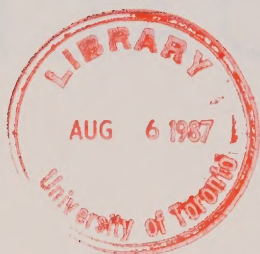
<https://archive.org/details/39030317090142>

SUMMARY

CA1
Z1
-1984
S015

SENTENCING REFORM A CANADIAN APPROACH

Report Of
The Canadian
Sentencing
Commission



Available from

Communications and Public Affairs
Department of Justice Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0H8

(613) 995-2569

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. J2-67/1986-1

ISBN 0-662-55075-7

JUS-P-383

Printed in Canada

Table of Contents

I. Summary

1.	The Context	1
2.	An Overview of Structural Problems	2
3.	The Need for a Comprehensive and Integrated Set of Proposals	4
4.	The Need for a Canadian Solution	5
5.	Guiding Principles	5
6.	Definition of Sentencing	7
7.	Impact of the Proposed Changes in Structure	8
8.	The Proposed Reform	9
9.	Conclusion	19
II.	Complete List of Recommendations	21

I

Summary

1. The Context

This summary is meant to provide the reader with an overview and an understanding of the report of the Canadian Sentencing Commission. It should not be read as if it were the report itself. The recommendations are described in broad terms without mentioning details. Evidence and explanations of the Commission's findings and recommendations are only occasionally and then, very briefly, discussed. The entire report must be consulted to achieve a full understanding of the proposals.

The Canadian Sentencing Commission was given the responsibility of examining sentencing in Canada and of making recommendations on how the process should be improved. After conducting a thorough review, the Commission concluded that there are serious problems with sentencing in Canada and that these problems cannot be eliminated by tinkering with the current system or exhorting decision-makers to improve what they are doing. The system is in need of fundamental changes in its orientation and operation.

Unfortunately these are not novel assessments. The problems have existed for a very long time and in recent years have become the source of extensive discussion and debate. Yet the changes that have occurred have been piecemeal in nature while the overall context in which sentencing takes place has remained virtually unchanged for over a century. Over the course of time, various commentators, federal commissions and committees have identified many of the same problems identified by the Canadian Sentencing Commission. Problems — such as the over-reliance on custodial sanctions and the existence of unwarranted disparity in sentencing — do not require almost two and a half years of inquiry by a nine member Commission to be discovered. Identifying the problems may be relatively easy. Determining the solution is not.

The Government of Canada established the Canadian Sentencing Commission in recognition that there exist serious problems in the structure of sentencing and that these problems could only be resolved by a comprehensive set of recommendations which reflected the complexities of the criminal justice system as a whole. The members of the Commission accepted this assessment and were mindful of what had been said about sentencing over the past century.

2. An Overview of Structural Problems

The Commission found that the problems of sentencing in Canada had more to do with the structure in which sentencing decisions are made than with the people who actually make the decisions. It identified a number of serious problems including the following:

- The almost complete absence of policy from Parliament on the principles that should govern the determination of sentences.
- Maximum penalties that are unrealistically high and which do not always reflect the relative seriousness of offences.
- Mandatory minimum sentences that create injustices by unnecessarily restricting judicial discretion without accomplishing other functions ascribed to them.
- Parole and early release programs that add uncertainty and an element of indeterminacy to sentences and yet which, at the same time, fail to accomplish the goals set out for them.
- Courts of Appeal that are not structured in such a way as to make adequately comprehensive sentencing policy to provide effective guidance to trial judges. For example, Courts of Appeal, in formulating sentencing policy, can only respond on a case-by-case basis and only to those few cases brought before them. Indeed, the Courts are understandably reluctant to take on what is essentially a legislative role in setting down explicit policy on sentencing.
- A lack of systematic information about current sentencing practice. For policy-makers and sentencing judges alike easily accessible information on sentencing does not exist.

2.1 Lack of Public Confidence in Sentencing

In this context, it is not surprising that the public does not understand sentencing in Canada and yet is also critical of it. It is a system whose structure is in need of change. The public may articulate part of its concern about sentencing in terms of its belief that offenders, in particular violent offenders, are not dealt with harshly enough. However, as the Commission's public opinion surveys show, the public recognizes that the problems are more fundamental than simply a difference of opinion on the appropriate level of penalties.

Victims, too, have expressed some concerns about sentences and the sentencing process. They feel that the criminal justice system generally, is not adequately responsive to their concerns. In the specific area of sentencing, they often feel, for example, that sentences are not predictable and do not reflect the gravity of the offences. When they hear of an offender receiving a custodial sentence, they do not know what portion of that sentence will actually be served in custody. The system is not designed to encourage restitution to victims in all situations where it is appropriate. Admittedly the sentencing

process cannot, itself, address the problems of victims in the criminal justice system as a whole. However, in addressing the lack of clarity and predictability in the process and in constructing a framework to encourage the exchange of information between all those involved in and affected by the sentencing process, the recommendations of this Commission will address some of the very real concerns expressed by victims of crime.

2.2 Disparity in Sentencing

The problems with the structures in which sentencing takes place go deeper than public perceptions. There is abundant evidence of unwarranted disparity in sentences including the following:

- The majority of judges who responded to a Commission survey noted that there was variation in sentencing from judge to judge. This was perceived to be largely due to different personal attitudes and/or approaches taken by judges in sentencing offenders.
- Over 80% of almost seven hundred Crown and defence counsel from six provinces who responded to a Commission questionnaire thought that there was unwarranted variation in sentences in their own jurisdiction, and over 90% thought there was unwarranted variation across Canada.
- There is evidence that judges approach similar cases in different ways. These different approaches to cases — based on different views of what principles should be paramount — lead to different sentences being handed down for similar offences committed by similar offenders in similar circumstances.
- There is, for some offences, a fair amount of variation in the sentences handed down across jurisdictions (within and across provinces). This variation follows no discernible pattern.
- Sentencing exercises with judges who were all given the same written facts to determine a sentence suggest that judges differ widely in the sentences they would hand down. In addition, the sentences they said they would recommend tended to correspond to their view of the principles that were important in the case.

2.3 Over-Reliance on Imprisonment

Canada does not imprison as high a portion of its population as does the United States. However we do imprison more people than most other western democracies. The *Criminal Code* displays an apparent bias toward the use of incarceration since for most offences the penalty indicated is expressed in terms of a maximum term of imprisonment. A number of difficulties arise if imprisonment is perceived to be the preferred sanction for most offences. Perhaps most significant is that although we regularly impose this most

onerous and expensive sanction, it accomplishes very little apart from separating offenders from society for a period of time. In the past few decades many groups and federally appointed committees and commissions given the responsibility of studying various aspects of the criminal justice system have argued that imprisonment should be used only as a last resort and/or that it should be reserved for those convicted of only the most serious offences. However, although much has been said, little has been done to move us in this direction.

2.4 The Courts of Appeal

Over the years, Parliament has provided little guidance to judges with respect to the determination of sentences. The sentencing judge must look to the Courts of Appeal for guidance on sentencing. Courts of Appeal are not, however, adequately structured to make policy on sentencing. They are not organized nationally; hence, there is no obvious way of creating a national policy. They do not have the means and resources required to gather all of the necessary information to create policy on appropriate levels of sanctions. They are structured to respond to individual cases that are brought before them rather than to create a comprehensive integrated policy for all criminal offences. Most importantly, Courts of Appeal do not represent the people of Canada as Parliament does; judges are understandably reluctant to transform their courts into legislative bodies making public policy with respect to sentencing decisions. They appear to prefer to do what they do best; to guide the interpretation of the will of Parliament in the determination of the appropriate sanction in an individual case.

3. The Need for a Comprehensive and Integrated Set of Proposals

The sentencing structure that is being proposed by this Commission involves a fundamental overhaul of sentencing in Canada. It involves recommendations having to do not only with how the judge determines a sentence, but also with important components of the criminal justice system that give meaning to the sentence imposed. Thus, the Commission has made recommendations regarding parole and remission recognizing that early release procedures are an integral part of the sentencing process and hence have a profound impact on the meaning of a sentence of imprisonment.

Since the terms of reference and the problems of sentencing are broad, the recommendations made by this Commission are necessarily broad as well. In addition, they are interrelated. Their purpose is to provide a comprehensive structure to make sentencing more equitable, predictable and understandable. This necessarily means that to understand the nature of the Commission's recommendations, one must consider them in the context of the total package. Considering almost any subset of the recommendations in isolation from the rest will distort the overall meaning of those recommendations.

4. The Need for a Canadian Solution

Solutions being proposed in other jurisdictions, though perhaps useful to examine, cannot be imported unchanged into Canada. The structure of sentencing in Canada has many positive features. Ultimately, in developing our approach to sentencing reform in Canada, we endeavoured to preserve the strengths of our sentencing system while directly attacking its weaknesses. Thus the Commission recommends that the ultimate authority for determining the appropriate sentence to impose in an individual case should remain with the trial judge. Courts of Appeal should continue to have the power and responsibility of reviewing and modifying sentences in individual cases. Parliament, as it does in other areas of national interest, should play a leading role in the formulation of criminal justice policy for the country.

5. Guiding Principles

After examining closely our system of sentencing offenders and identifying its strengths and weaknesses, the Commission was guided, in making its recommendations, by the principles found in the first column below. The second column contains a summary of the current situation.

<i>Guiding Principles</i>	<i>Current Situation</i>
<p>Role of Parliament</p> <ul style="list-style-type: none">• The sentencing of criminal offenders should be governed, in the first instance, by principles laid down by Parliament.	<p>Parliament has thus far never stated what principles should guide sentencing.</p>
<p>Purpose</p> <ul style="list-style-type: none">• The fundamental purpose of sentencing is to preserve the authority of and to promote respect for the law through the imposition of just sanctions.	<p>There are at least five main purposes with no explicit system of priorities. In a given case, these purposes may conflict.</p>
<p>Priority</p> <ul style="list-style-type: none">• The paramount principle governing the determination of a sentence is that the sentence be proportionate to the gravity of the offence and the degree of responsibility of the offender for the offence.	<p>As noted above, there is no paramount principle. Judges choose among these purposes and combine them as they see fit. There are no rules determining the priority of these purposes.</p>

Trial Judges

- Within the limits set by Parliament, the sanction imposed on an offender in Canada should ultimately be determined by an impartial and independent person with the best knowledge of the case: the trial judge.

This is the current situation. The Commission maintained this as an important principle in its recommendation.

Statutory Maximum Penalties

- The upper limit of maximum penalties should provide sufficient scope to allow the imposition of appropriate sentences. However, the range available should not be so wide as to provide no guidance.

At the moment, many maximum penalties are so high that they are rarely if ever used. Therefore, at present, the maxima provide little guidance and in many instances give a false impression of what sentence might be expected.

Restraint

- In line with the recommendations of numerous Canadian commissions that have reported in the past, sentences of imprisonment should be used more sparingly, especially for those convicted of minor property offences. Sentences of imprisonment should normally be reserved for the most serious offences, particularly those involving violence. People should not be imprisoned because of an inability to pay fines.

Canada presently imprisons more people than do most western democracies. A substantial proportion are imprisoned for minor property offences or for non-payment of fines.

Guidelines

- Within the statutory limits, judges should be given explicit guidance on the nature and length of the sanction to impose. This guidance should not preclude the judge from selecting the most appropriate sanction from the full range of sanctions prescribed by Parliament.

Parliament, directly or by implication, provides no guidance to the sentencing judge in determining the appropriate sentence to impose. Courts of Appeal give some guidance, but because the Supreme Court of Canada does not hear sentence appeals, there is no opportunity for a uniform approach across Canada.

Comprehensibility

- The sentence imposed by the court should bear a close and predictable relationship to the administration and execution of that sentence. We should move much closer then, to

The sentence pronounced in court, in many instances, varies substantially with what actually happens to an offender because of the manner in which a sentence is administered and executed.

“real time” sentencing. “Real time” sentencing reduces the discrepancy between the sentence as pronounced by the judge and as administered by correctional authorities.

Those sentenced to a term of imprisonment may be granted day release after serving one-sixth of the sentence and full release on parole after serving one-third thereof.

Equity

- The system to be proposed should, as much as possible, promote equity and enhance clarity and predictability in sentencing.

There is unwarranted disparity in sentences such that the sentence is determined by factors beyond the seriousness of the case, the blameworthiness of the offender, and the circumstances surrounding the commission of the offence. Sentences are, in most instances, not predictable unless one knows not only the facts of the case but also factors such as the identity of the trial judge and agreements that might have transpired between defence and Crown counsel. Given the uncertainty and unnecessary complexity of the system, it is not surprising that most people do not understand sentencing.

6. Definition of Sentencing

The Commission defines sentencing as the judicial determination of a legal sanction to be imposed on a person found guilty of an offence. That definition implies that sentencing is a different concept from punishment, though obviously most sentences do involve some degree of punishment and coercion. A sentence, however, is something that must be carried out, and therefore, there must be a reasonable level of accountability in the administration of sentences. Sentences should be what they are said to be.

6.1 Purposes and Principles of Sentencing

At present, we have in Canada no clear guidance for the consistent application of principles governing the imposition of legal sanctions on offenders. There are a number of often-stated purposes — denunciation, deterrence (both general and specific), incapacitation and rehabilitation — but there is no way of determining which is most important in a particular case. Judges differ on the importance they attribute to the various purposes of sentencing in a given case. In addition, of course, these purposes are not ones which can be found in any law passed by Parliament. They are the product of judicial decisions rather than the result of democratically determined public policy.

Three of these purposes (deterrence, rehabilitation and incapacitation) are clearly pragmatic. Sentences could potentially be justified with reference to these goals to the extent that they are able to realize them. There has been a great deal of research on each of these three purposes. Although the results are too equivocal to yield certainty, the research does, nevertheless, indicate the following:

- Evidence does not support the notion that variations in sanctions (within a range that could reasonably be contemplated) affect the deterrent value of sentences. In other words, deterrence cannot be used, with empirical justification, to guide the imposition of sentences.
- There are no comprehensive data that support the idea that courts can in general, or with specific identifiable groups, impose sanctions that have a reasonable likelihood of rehabilitating offenders.
- Although it is a truism that offenders will not be able to commit the same offences while imprisoned as they would if they were at large in the community, the extensive literature on incapacitation suggests that as a crime-control strategy the costs of imprisonment far outweigh the benefits achieved in reducing crime. The difficulty with incapacitation as a crime-control strategy is simple: too many people would have to be imprisoned unnecessarily in order for crime levels to decrease appreciably.

This Commission accepts the view that sentencing cannot by itself solve major social problems such as the occurrence of crime or the plight of victims of crime. However as long as society will, pursuant to the criminal law, authorize the imposition of sanctions on offenders, the sentencing process must, first and foremost, ensure that the principles of justice and equity prevail in the exercise of the power to impose and enforce such sanctions.

7. Impact of the Proposed Changes in Structure

The Commission's recommendations deal with the structure in which sentencing decisions are made. Ultimately, of course, changes in this structure will affect what actually happens to people who have been found guilty of criminal offences. In broad terms, the Commission's recommendations would have the following impact:

- **Sentences would be more proportionate:** sentences have to be proportionate to the gravity of the offence and the responsibility of the offender. Violent offences which result in serious harm to persons would attract the longest custodial sentences. Offences against property and other less serious offences would attract lighter sanctions and to the greatest extent possible sanctions which do not involve incarceration.

- **Sentences would be more equitable:** the severity of the sanction would be determined by a more explicit set of principles, so that offenders being sentenced for similar offences committed in similar circumstances would receive similar sentences.
- **Sentences would be more understandable:** the length of a sentence of imprisonment imposed in court would be considerably closer than at present to the length of time actually spent in custody by an offender.
- **Sentences would be more predictable:** the offender, the victim and the informed public should have a better idea of what the sentence would likely be.
- **Sentences of incarceration would be used with restraint:** as a result of the development of principles to govern the determination of sentences, it is expected that frequently voiced concerns about the over-use of incarceration will be effectively addressed.

8. The Proposed Reform

8.1 An Overview of the Commission's Main Recommendations

The recommendations made by this Commission are designed to provide the sentencing judge with additional structure and guidance for the determination of sentences. They are not intended to inhibit the judge's ability to impose fair and equitable sentences which are responsive to the unique circumstances of individual cases before the court. The net effect on actual sentences would be less dramatic than might otherwise be anticipated from an examination of the individual elements of the overall policy. This is illustrated by examining the Commission's central recommendations:

- **A new rationale for sentencing;**
- **Elimination of all mandatory minimum penalties (other than for murder and high treason);**
- **Replacement of the current penalty structure for all offences other than murder and high treason with a structure of maximum penalties of 12 years, 9 years, 6 years, 3 years, 1 year or 6 months. In exceptional cases, for the most serious offences which carry a maximum sentence of either 12 or 9 years, provision is made to exceed these maxima;**
- **Elimination of full parole release (other than for sentences of life imprisonment);**
- **Provision for a reduction of time served for those inmates who display good behaviour while in prison. The portion that can be remitted would be reduced from one-third to one-quarter of the sentence imposed;**

- **An increase in the use of community sanctions. The Commission recommends greater use of sanctions which do not imply incarceration (e.g. community service orders, compensation to the victim or the community and also fines, which do not involve any segregation of the offender from the community);**
- **Elimination of “automatic” imprisonment for fine default to reduce the likelihood that a person who cannot pay a fine will go to jail;**
- **Creation of a presumption for each offence respecting whether a person should normally be incarcerated or not. The judge could depart from the presumption by providing reasons for the departure;**
- **Creation of a “presumptive range” for each offence normally requiring incarceration (again the judge could depart by providing reasons); and**
- **Creation of a permanent sentencing commission to complete the development of guideline ranges for all offences, to collect and distribute information about current sentencing practice, and to review and, in appropriate cases, to modify (with the assent of the House of Commons) the presumptive sentences in light of current practice and appellate decisions.**

8.2 The Purpose and Principles of Sentencing: The Commission’s Recommendation

A very important weakness of the present sentencing structure is that there is no clearly stated purpose of sentencing and there are no principles of sentencing that have been endorsed by Parliament. Instead we have a combination of sometimes unattainable and often conflicting purposes and principles.

The Commission concluded that the overall purpose of sentencing had to have two main qualities: (1) it had to be realistic, and (2) it had to emphasize the principle of justice. Thus it recommended that the fundamental purpose of sentencing should be to preserve the authority of and promote respect for the law through the imposition of just sanctions. It follows that the paramount principle determining the sentence should be that the sentence be proportionate to the gravity of the offence and the degree of responsibility of the offender. This principle can be combined with a principle that has been repeated throughout legal writing in recent decades: the principle of restraint in the imposition of sanctions. The often-mentioned purpose of contributing to a just, peaceful and safe society is clearly more appropriate as a guiding purpose for the criminal law as a whole than it is as a guide to sentencing.

Since the emphasis is on the accountability of the offender rather than on punishment *per se*, a sentence should be the least onerous sanction appropriate

in the circumstances. Imprisonment should not be used for rehabilitation and should be imposed only in those cases where:

- a) it is necessary to protect the public from violent crime,
- b) another sanction would not sufficiently reflect the gravity of the offence or the repetitive nature of the criminal conduct of the offender, or
- c) any other sanction would not adequately protect the public or the integrity of the administration of justice.

Imprisonment could be used in cases of wilful non-compliance with the terms of a sentence where no other sanction can achieve compliance.

8.3 Mandatory Minimum Sentences

Canada has a long and inconsistent history of legislated mandatory minimum sentences which have, for decades, been criticized as being ineffective and unfair by many commentators and groups interested in criminal justice. It is sometimes argued that mandatory minima indicate Parliament's view of the seriousness of an offence. However, such a view ignores one important point: some of the most serious offences — e.g. aggravated sexual assault or manslaughter — do not carry minimum terms of imprisonment. Another argument is that mandatory minima are a way of guiding the trial judge on the type of penalty that is appropriate. However, mandatory minima do not guide, they force; consequently discretion is taken out of the hands of the judge and transferred to those in the system responsible for the initiation and conduct of criminal prosecutions. For these and other reasons, then, the Commission has recommended that all mandatory minimum penalties (except for murder and high treason) be abolished.

8.4 Maximum Penalties

At present, the only guidance from Parliament on the determination of sentences for most offences is the maximum term of incarceration prescribed for each offence. These maxima have two main problems associated with them: the maxima prescribed for various offences do not correspond to the relative seriousness of those offences; and maxima do not relate to what does or should happen to someone who is convicted of an offence.

The Commission carried out a thorough review of maxima. In doing so, it looked both at current practice and the manner in which current practice would be "translated" into the Commission's overall proposals for policy. This involved creating equivalences between the effect of current parole and remission practice and the Commission's proposal that inmates serve a minimum of 75% of their sentence before being released. The Commission recommends that the ceiling for any offence (other than murder and high treason) be twelve years. A twelve year sentence under the Commission's

proposals is not only more definite than a twelve year sentence under the current system but it also would normally be a more severe sentence. Indeed almost all current sentences would, when “translated” into their equivalent sentence under the Commission’s proposals, come within the twelve year limit.

After setting the ceiling at twelve years, the Commission had the responsibility of recommending maximum penalties for the over 300 offences in the *Criminal Code*, *Narcotic Control Act* and *Food and Drugs Act* (Parts III, IV). The final recommendations were influenced by the findings of public opinion research, rankings by other Commissions, maximum penalties presently assigned in this country and other countries, and patterns of sentences actually handed down. In general, the Commission, in line with public concerns about penalties, assigned the most severe maximum penalties to violent offences which result in serious harm to persons. The Commission recommended that the maximum penalty of 12 years be assigned to such offences as manslaughter, aggravated sexual assault and kidnapping. A nine year maximum was assigned to robbery, extortion, and sexual assault with a weapon. The lowest maximum penalty (six months in prison) was assigned to such offences as theft under \$1000, indecent acts, and gaming and betting.

8.5 Enhanced Sentences

The Commission attempted to set maxima to reflect realistic limits on what should be expected. In doing so, however, it acknowledged that there are rare circumstances where extraordinarily long sentences are appropriate. Currently we have in Canada legislation allowing for an indeterminate sentence for “dangerous offenders”. The Commission recommends that this legislation be repealed and replaced with a proposal to increase the maximum (definite) sentence under special circumstances. The major criteria governing its imposition would be (a) the offence must carry a maximum penalty of 12 or 9 years, (b) the offence must be a serious personal injury offence, and (c) it must be a brutal instance of such an offence that compels the conclusion that the offender is a threat or it must be part of a series of similar repetitive incidents. Various procedural safeguards are proposed to limit the use of this “exceptional sentence” provision. If the relevant criteria are proved by the Crown, the maximum penalty available for the offence may be increased by up to fifty percent.

8.6 Total Sentences

Many offenders before the court are sentenced for convictions arising from multiple charges. Criteria for concurrent and consecutive sentences are especially confusing since the Court must also take into account the principle that the “total sentence” must be reasonable. The Commission took the view that it is the resulting total sentence which is important rather than the means used to arrive at it. Under the Commission’s proposals, individual sentences would be assigned for each offence of conviction and then the sentencing judge

would apply the totality principle to impose a total sentence. It would no longer be necessary to make sentences consecutive and/or concurrent in order to impose the appropriate total sentence. In most cases, the judge would have, as an outer limit for the total sentence, the maximum provided for the most serious offence plus one-third of that maximum.

8.7 Parole

The Commission concluded that if the sentence pronounced in court is to be made more predictable, fair, and understandable, the rules and practices surrounding the administration of the sentence cannot continue to work at cross-purposes with sentencing principles. Thus, the Commission examined carefully the process by which a sentence of imprisonment is administered and the various programs which have the effect of varying the amount of time a person actually serves in prison.

After a person is sentenced to a term of imprisonment under the present system he or she comes under the authority of correctional services and, for purposes of release, the parole board. Although there are a number of reasons why a person might have received a sentence of imprisonment by the judge (e.g. incapacitation, deterrence, rehabilitation, denunciation), release decisions are made largely on the basis of two criteria: the perceived need for incapacitating the offender for protection reasons and an assessment of the offender's progress towards rehabilitation.

Given that the severity of the sanction imposed on an offender under the Commission's proposals is to be proportionate to the gravity of the offence and the degree of responsibility of the offender, it would be inconsistent to effectively alter the sentence for different reasons. As well, there are other considerations that make the existence of discretionary early release (parole) problematic.

8.7.1 Uncertainty

In the first place, parole release adds a great deal of uncertainty to the sentencing system. A person sentenced to a term of six years in a penitentiary could be released on day parole after one year, or on full parole after two years, or might be refused parole and would be eligible for release (because of earned remission) on mandatory supervision after four years. Assuming good behaviour in the institution, then, one inmate sentenced to six years could spend up to four times the amount of time in custody that another inmate also sentenced to six years could spend. If the original six year sentences were both set in proportion to the offence, violation of the principle of proportionality and inequity result if one offender spends up to four times as long in prison as another offender, when the same sentences were initially imposed.

Although the case law is somewhat unclear as to what role the possibility of early release should play in determining the length of a prison sentence, the majority of trial judges report that they sometimes take into account the possibility of parole being granted when they determine a sentence. Given the fact that judges do not know how the parole board might, in years to come, decide on a parole application, this kind of second guessing can only add uncertainty and inequity to an already uncertain and sometimes inequitable system.

8.7.2 Equalization

Second, there is evidence that for certain offences, the effect of full parole release is to equalize sentences; those sentenced to long terms of imprisonment tend to serve a smaller portion of their sentence in custody than do those originally given shorter sentences. Although under the current law such effects might be permissible, they make no sense in a system based on the principle that the sanction should be proportionate to the gravity of the offence and the responsibility of the offender.

8.7.3 Lack of Purpose

Probably the most powerful argument against parole is that it serves none of its stated purposes in the current system nor would it serve any rational purpose in the context of the Commission's proposals. It is essentially a structure based on a rehabilitation model. If sentencing were based primarily on rehabilitation and if offenders were rehabilitated in prison, and if we could determine with a high degree of certainty that a person had been rehabilitated, parole would make sense. Neither the present system nor the Commission's proposals have these characteristics. The Commission has, therefore, recommended that full parole be abolished.

8.7.4 Integrated Recommendations

Although offenders would generally serve a longer proportion of their sentence in custody, the recommendation to eliminate parole does not necessarily imply that there would be an overall increase in the length of time that offenders will serve in custody. As has already been noted, it is important to consider the Commission's integrated set of recommendations in order to understand the full impact of changes. The elimination of parole (and the reduction of the proportion of the sentence that can be remitted) *must* be accompanied by a reduction of the length of custodial sentences that are imposed in order to achieve the same overall average result. If the length of custodial sentences remains the same, the resulting growth of the prison population may prove to be unmanageable for the correctional authorities.

8.8 Earned Remission

The earning of some time off the original sentence for good behaviour in the institution does not present the same difficulties inherent in a system of full

parole release. Various purposes can be served by allowing a portion of a sentence to be remitted. Among the purposes served are that it allows a form of relatively non-coercive administrative control, it provides an incentive for inmates to behave appropriately, and it may provide an incentive for inmates to engage in productive training. There is no need, however, for the amount that is to be remitted to be large. Since the Commission's proposals are based, in part, on the idea that we should move closer to "real time" sentencing, the Commission recommends that this portion be relatively small. Specifically, it recommends that an inmate be able to earn (for behaving acceptably) one day for each three days of good behaviour. At present the inmate can earn one day for every two days served.

8.8.1 Withholding Release

In rare circumstances where the inmate has been convicted of one of a list of serious violent offences which caused death or serious harm and where the Sentence Administration Board (the body created to, among other things, monitor conditions of release on remission) is satisfied that the inmate is likely to commit, prior to the warrant expiry date, an offence causing death or serious bodily harm, the Board would have the power, as the National Parole Board has at present, to withhold release on remission.

8.8.2 The Issue of Supervision

At present, federal inmates released on remission are released on "mandatory supervision". The term is misleading since although the conditions of release are mandatory, the inmate cannot realistically be considered to be supervised. Resources are not and cannot be made available to supervise adequately all offenders released on remission. The Commission recommends, therefore, that all offenders be released without conditions unless the Sentence Administration Board (on the recommendation of the trial judge or on its own initiative) feels that conditions are required. Assistance, on a voluntary basis, should be provided to all inmates.

8.9 Open Custody

Given that the Commission's recommendations with regard to sentences of imprisonment are designed to create a closer correspondence between the sentence that is handed down by the judge and what actually happens to the offender, it follows that judges should be given additional power and responsibility to determine, within certain parameters, the nature of the facility where the offender should serve his sentence. At the moment, there are a number of correctional facilities that could be considered to be forms of "open custody". By letting the judge determine the type of custody as part of the sentence, the expectations of the offender and members of the public will be more likely to match the reality of what happens.

8.10 Guidelines

The Commission has recommended that the full range of sanctions — from community sanctions to the maximum term of imprisonment associated with a given offence — be available for consideration by the judge in determining the appropriate sentence for each offence. Another element that is necessary to provide adequate guidance to the judge is a rationale for sentencing. These are the only parts of the overall package of guidance to the judge which are mandatory: the judge must sentence the offender within the statutory limits, and he must do so in line with the principles approved by Parliament.

As a method of providing guidance to judges in determining the appropriate sanction this is not sufficient. A judge should receive advice on three other points: (a) the kind of sanction that is normally appropriate for cases such as the one in question, (b) an indication of the expected quantum (for sanctions such as imprisonment or fines), and (c) a procedure for departing from the normal sanction or range in appropriate cases.

This Commission recommends that guidelines be created for each criminal offence. Although such guidelines would be presumptive, the judge could give a sentence outside the guidelines if it was appropriate to do so and if explicit reasons for the departure were given. It is expected that sentencing judges would find the guidelines useful and reasonable and that they would generally follow them. However it would be inappropriate for judges to always sentence within the guidelines because to do so would, in many instances, result in granting ordinary treatment to extraordinary cases.

The guidelines for the more serious and/or the most frequently committed offences would be in two parts. First, the guideline would inform the judge whether the presumptive sentence would involve a community sanction or would include a term of imprisonment. All offences have been assigned one of four presumptions: in (custody), out (community sanction), qualified in (custody unless it is a minor instance of the offence and the offender has no relevant criminal record) and qualified out (community sanction unless it is a serious instance of the offence and the offender has a relevant criminal record).

Second, for those offences involving a presumption of custody, a presumptive range is provided. For practical reasons only, the Commission has not provided numerical presumptive ranges for all offences. Instead, it chose to present prototypes of numerical ranges for a sample of offences.

The guidelines also provide a non-exhaustive list of aggravating and mitigating circumstances which may be used to determine the sentence within the presumptive range (for sentences involving custody) and which also serve as grounds for departing from the guidelines.

Guidelines that have a real impact on sentencing are important not only because they are a means of achieving sentencing goals such as fairness and equity, but also because they are the only way of ensuring that some of the Commission's other proposals — the abolition of parole and the reduction of remission — can come into effect without increasing dramatically and quickly prison populations. Under the Commission's proposals, inmates would serve a considerably higher portion of their sentences in custody. Even to maintain the same level of incarceration, it is imperative that sentences change.

Many people have expressed concerns to the Commission that certain types of guidelines would restrict unduly the discretion of the judge in imposing sentences. The Commission's proposals would structure rather than eliminate discretion. They would suggest a type and/or range of sentence to the judge; they would not ultimately be compelling on the judge. Furthermore, the guidelines would not be fixed by legislation in such a way that it would be almost impossible to change them. The Commission has recommended that they be continually evaluated and updated by a permanent sentencing commission. Indeed, this commission could revise the guidelines taking into account general changes that have occurred in Canadian society or in the criminal justice system rather than on an offence-by-offence basis.

8.10.1 Courts of Appeal

The Courts of Appeal also have an important role to play with respect to the guidelines. Crown and defence would maintain their current right to appeal sentences. Courts of Appeal would also be given the power to modify, for their province, the presumptive range for sentences of imprisonment if there were substantial and compelling reasons to do so.

8.10.2 A Permanent Sentencing Commission

A permanent sentencing commission is proposed that would have the responsibility to create, evaluate, and update these guidelines. This commission, like the Canadian Sentencing Commission, would be broadly based. It would, in the development of guidelines, consult with a judicial advisory council, the membership of which would consist of a majority of trial judges. These guidelines would be tabled in Parliament and would come into force (as guidelines) unless a resolution rejecting them was adopted by the House of Commons within a specified period of time.

8.10.3 Presumptive Guidelines

The Commission chose a middle ground on guidelines. It rejected guidelines that are strictly advisory. They have been shown to be ineffective in other jurisdictions. This is not surprising, in part because if they were seen to be useful, judges would, themselves, have developed such guidelines. No legislative change is necessary for judges to create a system of advice and yet no such system exists in Canada. The Commission also rejected all forms of

mandatory sentencing systems where a sentence would be rigidly predetermined as soon as a judge had ascertained the existence of certain characteristics of the case. Such a rigid system was seen as not allowing for adequate individualization of sentences. Similarly, the Commission rejected all forms of formally legislated guidelines. It was felt that overall sentencing policy such as the purposes and principles of sentencing must be dealt with by Parliament as formal legislation. It was also felt that Parliament should have some say in the further determination of that policy by giving the House of Commons the power to reject, by resolution, presumptive sentencing guidelines proposed by a permanent sentencing commission. Legislative presumptive guidelines, however, were rejected by the Commission for the following reasons: (a) they would be too cumbersome and difficult to change, (b) it was felt that the involvement of Parliament at this level although necessary should be minimal and more in the nature of general overview than detailed consideration and (c) in a presumptive system of guidelines, ultimate authority to determine a particular sentence should rest with the trial judge, subject only to appellate review.

8.11 Community Sanctions

As previously mentioned, the Commission recommends that all sanctions other than custody (e.g., those involving community programs or resources, or those that involve compensation to the community such as fines or compensation to the victim) be referred to as community sanctions. They should not be thought of as “alternatives” to imprisonment, but rather as appropriate sanctions in their own right. The Commission recommends greater use of community sanctions, but that this greater use be accomplished in a principled way. Through the use of guidelines, mechanisms can be put in place to minimize the likelihood that community sanctions would be used inconsistently and as add-ons to an otherwise adequate sentence.

The Commission makes general recommendations on the need to increase the use of all community sanctions. The Commission also makes detailed recommendations on the use of two community sanctions: fines and restitution. It looked at fines because they are imposed frequently. Also there is evidence of disparity in the impact of fine default on identifiable groups (e.g., native offenders and women). Furthermore, those who fail to pay fines contribute significantly to prison populations. The Commission examined restitution because it is an appropriately constructive sanction which helps to meet some of the needs of victims.

The Commission recommends that fines be imposed only in circumstances where an inquiry reveals it is appropriate to do so. There is no point in imposing a fine on someone who cannot pay. Thus the Commission recommended that before a fine is imposed, an inquiry as to the offender's ability to pay be carried out.

The Commission recommends that we abandon the almost automatic use of imprisonment for fine default. An offender could only be incarcerated for

wilful default and only after other methods of collection have been exhausted or were determined to be inappropriate by the court. Finally, if a person were to be incarcerated for wilful default, the Commission is recommending a fixed conversion table which translates dollar amounts of fines into custodial terms.

The Commission also recommends that restitution be used more frequently in order to encourage the offender to take responsibility for his acts and, of course, as a way in which victims can be compensated.

8.12 Plea Bargaining

The Commission, by its terms of reference, had to examine the relationship between guidelines and matters related to plea negotiations. With the sentence that a convicted offender received being more explicitly linked to the offence of conviction, the practice of plea bargaining becomes more crucial. Plea bargaining can undermine the equity of a sentencing system by distorting the relationship between the criminal activities which led to the conviction of the offender and the sanction that is imposed.

The Commission rejected the idea of recommending that plea bargaining should be abolished. Such a recommendation was seen as unrealistic and furthermore was seen as effectively only transferring discretion to people in less visible parts of the criminal justice system. Thus the Commission focused on mechanisms to enhance visibility and accountability in the plea bargaining process and recommends that procedures be developed by the relevant authorities to make the plea bargaining process more open (for example, by generally requiring full disclosure of a plea agreement in open court). Furthermore, the Commission recommends that guidelines be developed which direct the Crown to keep victims informed of the process and to take their views into account. It further recommends that prior to the acceptance of a plea bargain, Crown counsel should generally be required to receive and consider a statement of the facts of the offence and its impact on the victim. In the end, however, the judge would, of course, retain ultimate authority to impose the sentence independent of any agreement regarding sentence between Crown and defence counsel.

9. Conclusion

The Commission has recommended a uniquely Canadian solution to the problems that exist in sentencing in Canada. It differs in material ways from solutions suggested elsewhere. It is an integrated package that would make sentencing more equitable, understandable and predictable. If implemented, it would have a profound impact on sentencing in Canada. However, its implementation would not result in a radical change of the nature of the sentencing process itself. The Commission's proposals seek to chart a middle ground between unfettered discretion on the one hand and rigidity on the other. This can be achieved through a combination of legislation (i.e. purpose and

principles of sentencing) and more flexible means (i.e. presumptive guidelines that are not fixed in legislation although subject to the tacit approval of the House of Commons). Those parts of the proposal which would be enacted as legislation would be binding on the system; those parts that are not (e.g., guidelines) would be presumptive. It is, therefore, a set of integrated proposals which, by representing a middle ground, is susceptible to criticism from both sides. Nevertheless, the Commission views its proposals as realistic and feasible. Sentencing should change in Canada. It is too important to be left to develop in an *ad hoc* manner. The adoption of the proposals in this report would significantly improve the sentencing process in Canada.

II

Complete List of Recommendations

Chapter 6

- 6.1 The Commission recommends that the fundamental purpose of sentencing be formulated thus: It is recognized and declared that in a free and democratic society peace and security can only be enjoyed through the due application of the principles of fundamental justice. In furtherance of the overall purpose of the criminal law of maintaining a just, peaceful and safe society, the fundamental purpose of sentencing is to preserve the authority of and promote respect for the law through the imposition of just sanctions.
- 6.2 The Commission recommends the following Declaration of Purpose and Principles of Sentencing be adopted by Parliament for inclusion in the *Criminal Code*:

Declaration of Purpose and Principles of Sentencing

1. Definitions

“Sentencing” is the judicial determination of a legal sanction to be imposed on a person found guilty of an offence.

“Sanction” includes an order or direction made under subsection 662.1(1) (absolute or conditional discharge); subsection 663(1)(a) (suspended sentence and probation); subsection 663(1)(b) (probation with imprisonment or fine); sections 653 and 654 (restitution); subsections 646(1) and (2), section 647 and subsection 722(1) (fine); subsections 160(4), 281.2(4), 352(2) and 359(2) (forfeiture); subsections 98(2) and 242(1) and (2) (prohibition); subsection 663(1)(c) (intermittent term of imprisonment); and a term of imprisonment.

(Note: The definition of sanction is intended to include all sentencing alternatives provided for in the *Criminal Code*. Section numbers refer to *Code* provisions as they currently exist).

2. Overall Purpose of the Criminal Law

It is hereby recognized and declared that the enjoyment of peace and security are necessary values of life in society and consistent therewith, the overall purpose of the criminal law is to contribute to the maintenance of a just, peaceful and safe society.

3. Fundamental Purpose of Sentencing

It is further recognized and declared that in a free and democratic society peace and security can only be enjoyed through the due application of the principles of fundamental justice. In furtherance of the overall purpose of the criminal law of maintaining a just, peaceful and safe society, the fundamental purpose of sentencing is to preserve the authority of and promote respect for the law through the imposition of just sanctions.

4. Principles of Sentencing

Subject to the limitations prescribed by this or any other Act of Parliament, the sentence to be imposed on an offender in a particular case is at the discretion of the court which, in recognition of the inherent limitations on the effectiveness of sanctions and the practical constraints militating against the indiscriminate selection of sanction, shall exercise its discretion assiduously in accordance with the following principles:

- a) The paramount principle governing the determination of a sentence is that the sentence be proportionate to the gravity of the offence and the degree of responsibility of the offender for the offence.
- b) Second, the emphasis being on the accountability of the offender rather than punishment, a sentence should be the least onerous sanction appropriate in the circumstances and the maximum penalty prescribed for an offence should be imposed only in the most serious cases.
- c) Subject to paragraphs (a) and (b) the court in determining the sentence to be imposed on an offender shall further consider the following:
 - i) any relevant aggravating and mitigating circumstances;

- ii) a sentence should be consistent with sentences imposed on other offenders for similar offences committed in similar circumstances;
- iii) the nature and combined duration of the sentence and any other sentence imposed on the offender should not be excessive;
- iv) a term of imprisonment should not be imposed, or its duration determined, solely for the purpose of rehabilitation;
- v) a term of imprisonment should be imposed only:
 - aa) to protect the public from crimes of violence,
 - bb) where any other sanction would not sufficiently reflect the gravity of the offence or the repetitive nature of the criminal conduct of an offender, or adequately protect the public or the integrity of the administration of justice,
 - cc) to penalize an offender for wilful non-compliance with the terms of any other sentence that has been imposed on the offender where no other sanction appears adequate to compel compliance.
- d) In applying the principles contained in paragraphs (a), (b), and (c), the court may give consideration to any one or more of the following:
 - i) denouncing blameworthy behaviour;
 - ii) deterring the offender and other persons from committing offences;
 - iii) separating offenders from society, where necessary;
 - iv) providing for redress for the harm done to individual victims or to the community;
 - v) promoting a sense of responsibility on the part of offenders and providing for opportunities to assist in their rehabilitation as productive and law-abiding members of society.

Chapter 8

- 8.1 The Commission recommends the abolition of mandatory minimum penalties (fines and periods of incarceration), for all offences except murder and high treason.
- 8.2 The Commission recommends that mandatory prohibition orders be further studied in light of the proposed sentencing framework.

Chapter 9

- 9.1 For offences other than murder and high treason, the Commission recommends that the current penalty structure be repealed and replaced by the following penalty structure:
- 12 years
 - 9 years
 - 6 years
 - 3 years
 - 1 year
 - 6 months
- 9.2 The Commission recommends that hybrid offences be abolished and reclassified as offences carrying a single maximum penalty of 6 months, 1 year, 3 years, 6 years, 9 years or 12 years imprisonment.
- 9.3 The Commission recommends that the dangerous offender provisions in the *Criminal Code* be repealed.
- 9.4 The Commission recommends that, according to explicit criteria, the court be given the power to impose an exceptional sentence exceeding the maximum sentence for specified offences by up to 50%, following the procedure specified in this report.
- 9.5 The Commission recommends that the use of consecutive and concurrent sentences for multiple offence sentencing be replaced by the use of the total sentence.
- 9.6 The Commission recommends the introduction of a provision in the *Criminal Code* similar to that proposed in subsection 668.17(10) of the Criminal Law Reform Act, 1984 (Bill C-19).
- 9.7 The Commission recommends the introduction of a provision in the *Criminal Code* similar to that proposed in subsection 668.24(a) of the Criminal Law Reform Act, 1984 (Bill C-19).

Chapter 10

- 10.1 The Commission recommends the abolition of full parole, except in the case of sentences of life imprisonment.
- 10.2 The Commission recommends that earned remission be retained by way of credits awarded for good behaviour which may reduce by up to one-quarter the custodial portion of the sentence imposed by the judge.
- 10.3 The Commission recommends that all offenders be released without conditions unless the judge, upon imposing a sentence of incarceration, specifies that the offender should be released on conditions.

- 10.4 The Commission recommends that a judge may indicate certain conditions but the releasing authority shall retain the power to specify the exact nature of those conditions, modify or delete them or add other conditions.
- 10.5 The Commission recommends that the nature of the conditions be limited to explicit criteria with a provision that if the judge or the releasing authority wishes to prescribe an “additional” condition, they must provide reasons why such a condition is desirable and enter the reasons on the record.
- 10.6 The Commission recommends that where an offender, while on remission-based release, commits a further offence or breaches a condition of release, he or she shall be charged with an offence of violating a condition of release, subject to a maximum penalty of one year.
- 10.7 The Commission recommends that voluntary assistance programs be developed and made available to all inmates prior to and upon release from custody to assist them in their re-integration into the community.
- 10.8 The Commission recommends that a Sentence Administration Board be given the power to withhold remission release according to the criteria specified in the recently enacted legislation: *An Act to Amend the Parole Act and the Penitentiary Act*.
- 10.9 The Commission recommends that all inmates be eligible to participate in a day release program after serving two-thirds of their sentence, with the exception of those who meet the criteria for withholding remission release.
- 10.10 The Commission recommends that the granting of special leave according to explicit criteria remain at the discretion of the prison administration. Inmates shall be eligible for special leave passes immediately upon being placed in custody.
- 10.11 The Commission recommends that parole by exception be abolished and that cases where the inmate is terminally ill or where the inmate’s physical or mental health is likely to suffer serious damage if he or she continues to be held in confinement shall be dealt with by way of the Royal Prerogative of Mercy.
- 10.12 The Commission recommends that the Sentence Administration Board should conduct the necessary review and forward submissions regarding clemency to the Solicitor General.
- 10.13 The Commission recommends that Canadian immigration law should be amended to provide the necessary authority for the deportation of convicted offenders in specified circumstances.
- 10.14 The Commission recommends that where a judge imposes a custodial sanction, he or she may recommend the nature of the custody imposed.

- 10.15 The Commission further recommends that federal and provincial governments provide the necessary resources and financial support for the establishment and maintenance of open custody facilities.
- 10.16 The Commission recommends that the mandatory life imprisonment sentence be retained for first and second degree murder and high treason.
- 10.17 The Commission recommends that inmates serving sentences for first degree murder or high treason be eligible for release on conditions after serving a minimum of 15 years up to a maximum of 25 years in custody. The court would set the date of eligibility for release within that limit.
- 10.18 The Commission recommends that inmates serving a life sentence for second degree murder be eligible for release on conditions after serving a minimum of ten years, and a maximum of 15 years in custody. The court would set the date of eligibility for release within that limit.
- 10.19 The Commission recommends that at the eligibility date, the inmate have the burden of demonstrating his or her readiness for release on conditions for the remainder of the life sentence.
- 10.20 The Commission recommends that the ineligibility period set by the court be subject to appeal.

Chapter 11

- 11.1 The Commission recommends that written reasons be provided every time the judge imposes a sentence which departs from the sentencing guidelines.
- 11.2 The Commission recommends that a sentence, whether it is within the sentencing guidelines or departs from them, can be appealed either by the defendant or the Crown prosecutor.
- 11.3 The Commission recommends that the sentencing guidelines should be tabled in the House of Commons by the Minister of Justice within 15 days of their receipt and would come into effect at the expiry of 90 days unless rejected by negative resolution of the House of Commons. In order to be considered, such a resolution would have to be presented by a minimum of 20 members of the House.
- 11.4 The Commission recommends that the *Statutory Instrument Act* be amended specifically to exclude the national sentencing guidelines from the application of the Act.
- 11.5 The Commission recommends that four presumptions be used to provide guidance for the imposition of custodial and non-custodial sentences:

- unqualified presumptive disposition of custody
- unqualified presumptive disposition of non-custody
- qualified presumptive disposition of custody
- qualified presumptive disposition of non-custody.

- 11.6 The Commission recommends that the presumptive dispositions assigned by the Canadian Sentencing Commission to the offences defined in the *Criminal Code*, the *Narcotic Control Act* and the *Food and Drugs Act* (Parts III, IV) be adopted as national sentencing guidelines for Canada.
- 11.7 The Commission recommends that the guideline prototypes that it has developed be adopted as providing the basis for the formulation of a complete set of national numerical sentencing guidelines for Canada.
- 11.8 The Commission recommends that the following list of aggravating and mitigating factors be adopted as the primary grounds to justify departures from the guidelines:

Aggravating Factors

1. Presence of actual or threatened violence or the actual use or possession of a weapon, or imitation thereof.
2. Existence of previous convictions.
3. Manifestation of excessive cruelty towards victim.
4. Vulnerability of the victim due, for example, to age or infirmity.
5. Evidence that a victim's access to the judicial process was impeded.
6. Existence of multiple victims or multiple incidents.
7. Existence of substantial economic loss.
8. Evidence of breach of trust (e.g., embezzlement by bank officer).
9. Evidence of planned or organized criminal activity.

Mitigating Factors

1. Absence of previous convictions.
2. Evidence of physical or mental impairment of offender.
3. The offender was young or elderly.

4. Evidence that the offender was under duress.
5. Evidence of provocation by the victim.
6. Evidence that restitution or compensation was made by offender.
7. Evidence that the offender played a relatively minor role in the offence.

11.9 In order to facilitate the process of providing explicit justification for departing from the guidelines, the Commission recommends that the following principles respecting the use of aggravating and mitigating factors be incorporated to the sentencing guidelines:

Identification: when invoking aggravating and mitigating factors, the sentencing judge should identify which factors are considered to be mitigating and which factors are considered to be aggravating.

Consistency: when invoking a particular factor, the judge should identify which aspect of the factor has led to its application in aggravation or mitigation of sentence. (For example, rather than merely referring to the age of the offender, the judge should indicate that it was the offender's *youth* which was considered to be a mitigating factor or the offender's *maturity* which was considered to be an aggravating factor. This would prevent the inconsistent use of age as an aggravating factor in one situation and as a mitigating factor in a comparable situation.)

Specificity: the personal circumstances or characteristics of an offender should be considered as an aggravating factor only when they relate directly to the commission of the offence. (For example, a judge might consider an offender's expertise in computers as an aggravating factor in a computer fraud case but the above principles would preclude the court from considering the lack of education of a convicted robber as an aggravating circumstance.)

Legal rights: the offender's exercise of his legal rights should never be considered as an aggravating factor.

- 11.10 The Commission recommends that time spent in custody before the sentence is imposed should count towards any sentence of imprisonment imposed following conviction. This time shall be credited on a one-to-one ratio with time served after conviction. An offender may earn remission upon time served prior to sentencing.
- 11.11 The Commission recommends the establishment of a Judicial Advisory Committee which would act in an advisory capacity to the permanent sentencing commission, in the formulation of amendments to the original sentencing guidelines to be submitted to Parliament. Furthermore, the membership of the Judicial Advisory Committee should be composed of a majority of trial court judges from all levels of courts in Canada.

- 11.12 The Commission recommends that the *Criminal Code* be amended to grant explicitly to the Courts of Appeal the power to make sentencing policy and, for substantial and compelling reasons to amend the presumptive custodial ranges determined by this Commission and by its successor, the permanent sentencing commission.

Chapter 12

- 12.1 The Commission recommends that the federal and provincial governments provide the necessary resources and financial support to ensure that community programs are made available and to encourage their greater use.
- 12.2 The Commission recommends the development of mechanisms to provide better information about sentencing objectives to sentence administrators.
- 12.3 The Commission recommends that a transcript of the sentencing judgment be made available to the authorities involved in the administration of the sentence.
- 12.4 The Commission recommends that court officials, corrections personnel and other sentence administrators meet and discuss the parameters of authority in criminal justice administration, sentencing objectives and other issues in sentencing.
- 12.5 The Commission recommends the development of mechanisms to provide better information about alternative sentencing resources to the judiciary.
- 12.6 The Commission recommends that feedback to the courts regarding the effectiveness of sanctions be provided on a systematic basis.
- 12.7 The Commission recommends that prior to imposing a particular community sanction, the sentencing judge be advised to consult or obtain a report respecting the suitability of the offender for the sanction and the availability of programs to support such a disposition.
- 12.8 The Commission endorses the general policy in the Criminal Law Reform Act, 1984 (former Bill C-19) that community sanctions be developed as independent sanctions. The Commission recommends that the federal government enact legislation which reflects the sentencing proposals in the Criminal Law Reform Act, 1984 (Bill C-19). The Commission further recommends that additional proposals be examined by the permanent sentencing commission and by the federal and/or provincial governments for further review, development and implementation.
- 12.9 The Commission recommends that community sanctions be defined and applied as sanctions in their own right.

- 12.10 The Commission recommends that specific guidance be developed, either by the permanent sentencing commission or by a body specifically mandated to study this issue, respecting when particular community sanctions should be imposed.
- 12.11 The Commission recommends that the permanent sentencing commission consider the feasibility of developing criteria and principles which permit the comparison of individual community sanctions and which attempt to standardize their use (e.g., X dollars is the equivalent of Y hours of community service).
- 12.12 The Commission recommends that the judiciary retain primary control over the nature and conditions attached to community sanctions.
- 12.13 The Commission recommends that the permanent sentencing commission include in its review of community sanctions both those dispositions imposed by the judge at the time of sentencing and administrative programs in the custodial setting which affect the degrees of incarceration to which an inmate is subject.
- 12.14 The Commission recommends that the *Criminal Code* be amended to permit the imposition of a fine alone even for those offences which are punishable by a term of imprisonment of more than five years.
- 12.15 The Commission recommends that fines be available for all offences (except life sentences) regardless of the maximum penalty provided and in spite of the fact that some offences would have presumptive "in" designations. Where the imposition of a fine would constitute a departure from the presumptive disposition, it should be justified with reasons.
- 12.16 The Commission recommends that for those offences for which a judge has decided to impose a community disposition, a pecuniary sanction such as a fine be considered as a first alternative for the more serious offences and for the more serious instances of the lesser offences.
- 12.17 The Commission recommends that a restitution order be imposed when the offence involves loss or damage to an individual victim. A fine should be imposed where a public institution incurs loss as a result of the offence or damage caused to public property.
- 12.18 The Commission recommends that where the offence carries a presumptive "out" disposition, greater use be made of fines where the offender has benefitted financially from the commission of the offence.
- 12.19 The Commission recommends that the permanent sentencing commission should consider ways of assisting the courts in the determination of equitable fines on offenders of varying means so as to maximize equality of impact. The Swedish day-fine system is an

example to be studied. Meanwhile, the provinces should be encouraged to institute pilot projects on the use of day-fine systems.

- 12.20 The Commission recommends that once it has been decided that a fine may be the appropriate sanction, consideration must be given to whether it is appropriate to impose a fine on the individual before the court. The amount of the fine and time for payment must be determined in accordance not only with the gravity of the offence, but also with the financial ability of the offender. Further to the above principle, prior to the imposition of a fine, the court should inquire into the means of the offender to determine his ability to pay and the appropriate mode and conditions of payment.
- 12.21 The Commission recommends that where the limited means of an offender permits the imposition of only one pecuniary order, priority be given to an order of restitution, where appropriate.
- 12.22 The Commission recommends a reduction in the use of imprisonment for fine default.
- 12.23 The Commission recommends that a quasi-automatic prison term not be imposed for fine default and that offenders only be incarcerated for *wilful* breach of a community sanction.
- 12.24 The Commission recommends that section 648 of the *Criminal Code* be retained.
- 12.25 The Commission recommends that the payment of fines be enforced in accordance with the model for fine default described on pages 382-384.
- 12.26 The Commission recommends that the following national conversion table be used for the assessment of default periods where incarceration is imposed for wilful non-payment of a fine:

<i>For the portion of the sum between:</i>	<i>Per diem rate:</i>	<i>Prison days:</i>
\$1 – \$150	25	6
\$151 – \$300	30	6 + 5 = 11
\$301 – \$500	35	11 + 6 = 17
\$501 – \$800	40	17 + 8 = 25
\$801 – \$1200	45	25 + 9 = 34
\$1201 – \$2000	50	34 + 16 = 50
\$2001 – \$4000	60	50 + 33 = 83
\$4001 – \$7000	70	83 + 43 = 126
\$7001 – \$10,000	80	126 + 38 = 164
\$10,001 – \$15,000	90	164 + 56 = 220
\$15,001 – \$20,000	100	220 + 50 = 270
\$20,001 – \$25,000	110	270 + 45 = 315
\$25,001 +	Judge's discretion	315 + discretion of the judge.

- 12.27 The Commission recommends that the *Criminal Code* clarify the distinction between compensation and restitution by providing a definition of restitution which is used consistently throughout the *Code*.
- 12.28 The Commission recommends that restitution in the *Criminal Code* be understood to include the return of property obtained by the commission of the offence, the payment of money for the ascertainable loss, damage or destruction of property and/or the payment of money for the ascertainable loss or injury suffered as a result of the commission of the offence, by the offender to the victim.
- 12.29 The Commission recommends that compensation be understood as contribution or payment by the state to the victim of the offence for loss or injury suffered as a result of the commission of the offence.
- 12.30 The Commission recommends that its fine default model also apply to the enforcement of restitution orders.
- 12.31 The Commission recommends that the *Criminal Code* provisions be expanded and permit an order of restitution to be imposed as a separate sanction or in combination with other sanctions.

Prior to the imposition of an order of restitution, the sentencing judge shall inquire, or cause to be conducted, an inquiry into the present or future ability of the offender to make restitution or to pay a fine.

An order of restitution shall include consideration of:

- i) property damages incurred as a result of the crime, based on actual cost of repair (or replacement value);
- ii) medical and hospital costs incurred by the victim as a result of the crime; and
- iii) earnings lost by the victim (before the date of sentencing) as a result of the crime including earnings lost while the victim was hospitalized or participating in the investigation or trial of the crime.

As between the enforcement of an order of restitution and other monetary sanctions, priority should be given to restitution.

Chapter 13

- 13.1 The Commission recommends that the interests of the victim in plea negotiations continue to be represented by Crown counsel. To encourage uniformity of practice across Canada, the responsible federal and provincial prosecutorial authorities should develop guidelines which

direct Crown counsel to keep victims fully informed of plea negotiations and sentencing proceedings and to represent their views.

- 13.2 The Commission recommends that, where possible, prior to the acceptance of a plea negotiation, Crown counsel be required to receive and consider a statement of the facts of the offence and its impact upon the victim.
- 13.3 The Commission recommends that the sentencing judge inquire of the defendant whether he or she understands the plea agreement and its implications and, if he or she does not, the judge should have the discretion to strike the plea or sentence.
- 13.4 The Commission recommends that federal and provincial prosecutorial authorities collaborate in the formulation of standards or guidelines for police respecting over-charging and/or inappropriate multiple charging.
- 13.5 The Commission recommends that the relevant federal and provincial authorities give serious consideration to the institution of formalized screening mechanisms to permit, to the greatest extent practicable, the review of charges by Crown counsel prior to their being laid by police.
- 13.6 The Commission recommends that police forces develop and/or augment internal review mechanisms to enhance the quality of charging decisions and, specifically, to discourage the practice of laying inappropriate charges for the purpose of maximizing a plea bargaining position.
- 13.7 The Commission recommends that the relevant federal and provincial prosecutorial authorities establish a policy (guidelines) restricting and governing the power of the Crown to reduce charges in cases where it has the means to prove a more serious offence.
- 13.8 The Commission recommends that the appropriate federal and provincial authorities formulate and attempt to enforce guidelines respecting the ethics of plea bargaining.
- 13.9 The Commission recommends a mechanism whereby the Crown prosecutor would be required to justify in open court a plea bargain agreement reached by the parties either in private or in chambers unless, in the public interest, such justification should be done in chambers.
- 13.10 The Commission recommends that the trial or sentencing judge never be a participant in the plea negotiation process. This recommendation is not intended to preclude the judge from having the discretion to indicate in chambers the general nature of the disposition or sentence which is likely to be imposed upon the offender in the event of a plea of guilty.
- 13.11 The Commission also recommends that the *Criminal Code* be amended to *expressly* provide that the court is not bound to accept a joint

submission or other position presented by the parties respecting a particular charge or sentence.

- 13.12 The Commission recommends the development of a mechanism to require full disclosure in open court of the facts and considerations which formed the basis of an agreement, disposition or order arising out of a pre-hearing conference.
- 13.13 The Commission recommends that an in-depth analysis of the nature and extent of plea bargaining in Canada be conducted by the federal and provincial governments or by a permanent sentencing commission.

Chapter 14

- 14.1 The Commission recommends that the *Criminal Code* be amended to provide for the establishment and maintenance of a permanent sentencing commission.
- 14.2 The Commission recommends that the permanent sentencing commission be given the independent authority to collect the data necessary to carry out its mandate. This would include the authority, similar to that given to Statistics Canada, to enlist the co-operation of the provinces.
- 14.3 The Commission recommends that the permanent sentencing commission rely, where necessary in the early years, on special *ad hoc* surveys of sentencing practice.
- 14.4 The Commission recommends that a budget sufficient for collecting the sentencing data necessary to carry out its responsibilities be allocated to the permanent sentencing commission.

The price is \$24.75. Please use the order form provided below.

ORDER FORM (Please print)		<input type="checkbox"/> Account No.																	
NAME		<input type="checkbox"/> Enclosed \$																	
FIRM		<input type="checkbox"/> Visa <table border="1" style="display: inline-table; vertical-align: middle;"> <tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr> </table>																	
		<input type="checkbox"/> MasterCard <table border="1" style="display: inline-table; vertical-align: middle;"> <tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr> </table>																	
ADDRESS		Expiry Date																	
CITY		Bank																	
PROVINCE	POSTAL CODE	Signature																	
CATALOGUE NO.	TITLE	QTY.	PRICE																
		TOTAL																	

Les intéressés peuvent obtenir la version intégrale du Rapport de la Commission sur la détermination de la peine en remplissant le bon de commande ci-dessous et en y joignant un chèque ou mandat de 24,75 \$ fait à l'ordre du Receveur général du Canada.

BON DE COMMANDE (Lettres moulées s.v.p.)		<input type="checkbox"/> N° de compte	
NOM		<input type="checkbox"/> Ci-joint \$	
ORGANISATION		<input type="checkbox"/> Visa	
		<input type="checkbox"/> MasterCard	
ADRESSE		Date d'expiration	
VILLE		Banque	
PROVINCE		Signature	
N° DE CATALOGUE		TITRE	
		OTÉ	
		PRIX UNITAIRE	
		TOTAL	

Les commandes sont payables à l'avance par chèque ou mandat fait à l'ordre du Receveur général du Canada et adressées au Centre d'édition du gouvernement du Canada, Ottawa (Canada) K1A 0S9.

Aussi disponible par l'entremise de nos agents libraires agréés ou de votre librairie. Ajoutez 20% aux prix des livres à expédier hors Canada. Payable en fonds canadiens.

Veuillez adresser le tout au:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnement et Services Canada
Ottawa, Canada
K1A 0S9

13.9 La Commission recommande l'instauration d'une procédure obligeant le procureur de la Couronne à justifier devant le tribunal, en audience publique, le résultat de la négociation de plaider en privé par les parties, à moins que l'intérêt public n'exige que la justification soit donnée privéement en chambre.

13.10 La Commission recommande que le juge de première instance ou tout magistrat appelé à prononcer une sentence ne participe jamais à la négociation de plaider. Cette recommandation n'est pas destinée à priver le juge de la discrétion d'indiquer privéement en chambre la nature générale de la mesure ou de la sentence qu'il infligera probablement au contrevenant, en cas de plaider de culpabilité.

13.12 La Commission recommande l'instauration d'une procédure imposant la divulgation complète et publique devant le tribunal des faits et considérants qui constituent le fondement de toute entente, décision ou ordonnance émanant d'une conférence préparatoire.

13.13 La Commission recommande que les gouvernements fédéral et provinciaux ou la commission permanente des sentences entreprennent une analyse en profondeur de la nature et de la portée de la négociation de plaider au Canada.

Chapitre 14

14.1 La Commission recommande que le *Code criminel* soit modifié pour permettre la création et le fonctionnement d'une commission permanente des sentences.

14.2 La Commission recommande que la commission permanente des sentences soit autorisée à recueillir elle-même les données que requiert l'exécution de son mandat, et à l'instar de Statistique Canada, à s'assurer la collaboration des provinces.

14.3 La Commission recommande que la commission permanente des sentences entreprenne ou fasse entreprendre, durant les premières années de son mandat et selon ses besoins, des études spéciales sur les pratiques en matière de détermination des sentences.

14.4 La Commission recommande que la commission permanente des sentences reçoive des crédits suffisants pour lui permettre de recueillir les données sur les sentences dont elle a besoin pour assumer ses responsabilités.

13.1 La Commission recommande que les intérêts de la victime continuent d'être représentés par le procureur de la Couronne dans le contexte de la négociation de plaidoyer. Pour encourager l'uniformité des pratiques dans tout le pays, les autorités fédérales et provinciales responsables des poursuites devraient établir des lignes directrices donnant aux procureurs de la Couronne l'instruction de tenir la victime entièrement informée de la négociation de plaidoyer et de la procédure sententielle, et de faire mention de son opinion.

13.2 La Commission recommande qu'avant d'accepter le résultat d'une négociation de plaidoyer, le procureur de la Couronne soit, dans la mesure du possible, tenu d'obtenir et de prendre en considération la version des faits de la victime et la description des conséquences que l'infraction entraîne pour elle.

13.3 La Commission recommande que le juge demande au contrevenant s'il comprend bien l'entente négociée par son avocat et les conséquences qui en découlent. Si la réponse est négative, le juge devrait disposer de la discrétion voulue pour rejeter l'entente ou la sentence proposée.

13.4 La Commission recommande que les autorités fédérales et provinciales responsables des poursuites judiciaires procèdent de concert à l'élaboration de normes ou de lignes directrices à l'intention de la police au sujet de l'aggravation injustifiée et de la multiplication artificielle des accusations.

13.5 La Commission recommande que les autorités fédérales et provinciales en cause envisagent sérieusement l'instauration de mécanismes de contrôle formels destinés à permettre dans toute la mesure du possible au procureur de la Couronne d'examiner les accusations avant qu'elles ne soient portées par la police.

13.6 La Commission recommande que les services de police mettent en place ou renforcent leurs mécanismes de contrôle internes afin d'améliorer la qualité des accusations et de décourager, notamment, le dépôt d'accusations inappropriées qui constitueraient un avantage indu lors d'une éventuelle négociation de plaidoyer.

13.7 La Commission recommande que les autorités fédérales et provinciales responsables des poursuites adoptent une politique (ou des lignes directrices) limitant et régissant le pouvoir de la Couronne de réduire les accusations lorsqu'elle dispose des moyens de prouver l'existence d'une infraction plus grave.

13.8 La Commission recommande que les autorités fédérales et provinciales appropriées élaborent et tentent d'appliquer des lignes directrices sur l'éthique de la négociation de plaidoyer.

12.27 La Commission recommande que le *Code criminel* établisse clairement la distinction entre les termes indemnisation et dédommagement en définissant le dédommagement de manière uniforme pour toutes ses dispositions.

12.28 La Commission recommande que le dédommagement comprenne, dans le *Code criminel*, la restitution du bien acquis ou le paiement par le contrevenant à la victime d'une somme d'argent pour compenser la perte, le dommage ou la destruction de biens, les blessures et toute autre perte vérifiables subis par suite de la perpétration de l'infraction.

12.29 La Commission recommande que l'indemnisation désigne les prestations ou les paiements versés par l'Etat à la victime de l'infraction, pour la perte ou les blessures subies par suite de l'infraction.

12.30 La Commission recommande que le modèle utilisé en cas de défaut de paiement d'une amende s'applique par ailleurs à l'exécution des ordonnances de dédommagement.

12.31 La Commission recommande que l'on élargisse les dispositions du *Code criminel* pour permettre d'imposer une ordonnance de dédommagement à titre de sanction distincte ou associée à d'autres sanctions.

Avant de prononcer une ordonnance de dédommagement, le juge devra faire enquête, ou ordonner une enquête, sur les moyens actuels ou futurs du contrevenant de payer une amende ou de se conformer à une ordonnance de dédommagement.

L'ordonnance de dédommagement devra tenir compte:

- i) des dommages aux biens subis par suite de la perpétration de l'infraction, calculés en fonction du coût réel de réparation (ou de remplacement) de ces biens;
- ii) des frais médicaux et hospitaliers encourus par la victime par suite de la perpétration de l'infraction;
- iii) des pertes de revenu de la victime (avant la date de la sentence) par suite de la perpétration de l'infraction, y compris celles résultant de son hospitalisation ou de sa participation à l'enquête ou au procès.

Lorsqu'il s'agira de choisir l'application d'une ordonnance de dédommagement et d'une autre sanction pécuniaire, le juge accordera la priorité au dédommagement.

de l'infraction mais des moyens financiers du contrevenant. Outre le s'enquérir des moyens du contrevenant afin de déterminer s'il est capable de payer, et fixer les modalités de paiement appropriées.

12.21 La Commission recommande que, lorsque les moyens financiers limités du contrevenant ne permettent d'imposer qu'une seule sanction d'ordre pécuniaire, la priorité soit accordée à une ordonnance de dédommagement, dans les circonstances appropriées.

12.22 La Commission recommande que l'on réduise le recours à l'emprisonnement pour défaut de paiement des amendes.

12.23 La Commission recommande que l'on n'impose pas une peine d'emprisonnement quasi automatique pour défaut de paiement d'une amende et que le contrevenant ne soit incarcéré que s'il viole *délibérément* les modalités d'une sanction communautaire.

12.24 La Commission recommande que l'on conserve l'article 648 du *Code criminel*.

12.25 La Commission recommande que l'exécution forcée du paiement de l'amende se fasse selon le modèle de défaut de paiement décrit aux pages 423 et 424.

12.26 La Commission recommande que, pour déterminer le nombre de jours d'emprisonnement pour défaut de paiement d'une amende, on utilise la table nationale de conversion suivante:

Montant de l'amende	Taux quotidien	Nombre de jours d'emprisonnement
1 \$ - 150 \$	25 \$	6
151 \$ - 300 \$	30 \$	6 + 5 = 11
301 \$ - 500 \$	35 \$	11 + 6 = 17
501 \$ - 800 \$	40 \$	17 + 8 = 25
801 \$ - 1 200 \$	45 \$	25 + 9 = 34
1 201 - 2 000 \$	50 \$	34 + 16 = 50
2 001 - 4 000 \$	60 \$	50 + 33 = 83
4 001 - 7 000 \$	70 \$	83 + 43 = 126
7 001 - 10 000 \$	80 \$	126 + 38 = 164
10 001 - 15 000 \$	90 \$	164 + 56 = 220
15 001 - 20 000 \$	100 \$	220 + 50 = 270
20 001 - 25 000 \$	110 \$	270 + 45 = 315
25 001 \$ +	A la discrétion du juge	315 + un certain nombre de jours à la discrétion du juge.

12.12 La Commission recommande que les juges continuent de disposer de l'autorité voulue pour déterminer le genre de sanction communautaire à imposer et les conditions qui s'y rattachent.

12.13 La Commission recommande que la commission permanente des sentences tienne compte dans son étude des sanctions communautaires à la fois des mesures imposées par le juge au moment où il prononce la sentence et des programmes correctionnels en milieu carcéral qui influent sur le degré d'incarcération dont fait l'objet le détenu.

12.14 La Commission recommande que le *Code criminel* soit modifié pour permettre l'imposition unique d'une amende, même dans le cas d'une infraction punissable d'un emprisonnement de plus de cinq ans.

12.15 La Commission recommande que l'on puisse imposer des amendes pour toutes les infractions, quelle que soit la peine maximale prévue (sauf l'emprisonnement à perpétuité) et en dépit du fait que certaines infractions entraînent une présomption d'emprisonnement. Lorsque l'imposition d'une amende constituera une dérogation à la présomption, il conviendra d'en donner les motifs.

12.16 La Commission recommande que, lorsqu'il a décidé d'imposer une mesure communautaire, le juge envisage en priorité le recours à une sanction pécuniaire, telle qu'une amende, pour les infractions les plus graves et pour les cas les plus sérieux d'infractions moins graves.

12.17 La Commission recommande qu'une ordonnance de dédommagement soit imposée lorsque l'infraction entraîne une perte ou un préjudice qui touche un particulier. Il conviendra d'imposer une amende lorsqu'un organisme public subit une perte par suite de la perpétration de l'infraction ou lorsque des dommages sont causés à la propriété publique.

12.18 La Commission recommande que l'on ait davantage recours aux sanctions pécuniaires en cas d'infractions donnant lieu à une présomption de non-emprisonnement à chaque fois que le contrevenant a tiré financièrement profit de l'infraction.

12.19 La Commission recommande que la commission permanente des sentences dont elle propose la création étudie les moyens susceptibles d'aider les tribunaux à fixer des amendes équitables en fonction des ressources des contrevenants, de façon à égaliser au maximum leurs effets. Le système suédois de jours-amendes est un exemple à étudier. Dans l'interval, il convient d'inciter les provinces à mettre en place des projets-pilotes impliquant l'utilisation des systèmes de jours-amendes.

12.20 La Commission recommande que le tribunal, lorsqu'il est d'avis qu'une amende constituerait une sanction appropriée, se demande si une telle sanction convient au contrevenant. Le montant de l'amende et le délai de paiement doivent être fixés en tenant compte non seulement de la gravité

- 12.3 La Commission recommande qu'une copie du prononcé de la sentence soit mise à la disposition des organismes chargés de l'administration des sentences.
- 12.4 La Commission recommande que les tribunaux, le personnel correctionnel et les divers responsables de l'administration des sentences se réunissent régulièrement pour discuter de leurs différentes responsabilités en ce qui a trait à l'administration de la justice pénale, aux objectifs des sentences et aux autres questions relatives à la détermination de celles-ci.
- 12.5 La Commission recommande la mise en place de canaux visant à fournir aux juges appelés à déterminer les sentences une meilleure information sur les mesures disponibles susceptibles de remplacer l'incarcération.
- 12.6 La Commission recommande que les tribunaux puissent obtenir de manière systématique une rétro-information sur l'efficacité des sanctions.
- 12.7 La Commission recommande qu'avant d'imposer une sanction communautaire donnée, le juge soit invité à procéder à des consultations ou à demander un rapport sur l'aptitude du contrevenant à recevoir une telle sanction et sur la disponibilité des programmes correspondants.
- 12.8 La Commission entérine la politique générale énoncée dans le projet de loi C-19 de 1984 sur la réforme du droit pénal et voulant que les sanctions communautaires soient définies comme des sanctions indépendantes. Elle recommande que le gouvernement fédéral adopte une loi qui reprenne les propositions du projet de loi C-19 relatives à l'imposition de sanctions communautaires. Elle recommande en outre que d'autres propositions soient examinées par une commission permanente des sentences, ainsi que par le gouvernement fédéral et les provinces, en vue de l'étude, la mise au point et l'implantation de sanctions de cette nature.
- 12.9 La Commission recommande qu'on définisse les sanctions communautaires comme des sanctions en soi et qu'on les applique en conformité avec cette définition.
- 12.10 La Commission recommande que la commission permanente des sentences ou un organisme spécialement mandaté pour étudier cette question élabore une orientation précise concernant le recours aux diverses sanctions communautaires.
- 12.11 La Commission recommande que la commission permanente des sentences envisage la possibilité d'élaborer des critères et des principes permettant de comparer entre elles les diverses sanctions communautaires et d'en normaliser l'utilisation (par exemple, tant de dollars représentent tant d'heures de travaux communautaires).

circonstance atténuante, ou son *age mûr* comme une circonstance aggravannte. Cela évitera toute invocation inconsistante de l'âge du contrevenant comme circonstance aggravannte dans certaines situations.)

La pertinence: le juge ne doit considérer les traits individuels du contrevenant et les caractéristiques de sa vie personnelle comme circonstances aggravanntes que s'ils sont directement reliés à la perpétration de l'infraction. (Par exemple, le juge peut considérer que les connaissances d'un contrevenant en matière d'information sont une circonstance aggravannte dans une affaire de fraude dans ce domaine, mais il ne peut invoquer comme circonstance aggravannte le manque de scolarité d'un voleur.)

Le respect des droits: le juge ne doit jamais considérer comme une circonstance aggravannte le fait que le contrevenant exerce ses droits juridiques.

11.10 La Commission recommande que la période de détention qui précède le prononcé de la sentence compte dans le calcul de la peine d'emprisonnement imposée. Cette période sera considérée comme l'équivalent d'une même période purgée après la condamnation, et elle donnera droit à la réduction de peine.

11.11 La Commission recommande la création d'un conseil consultatif de la magistrature dont le rôle consistera à conseiller la commission permanente des sentences sur l'élaboration des modifications à apporter aux lignes directrices originelles qui seront soumises au Parlement. Par ailleurs, le conseil consultatif de la magistrature devra être composé d'une majorité de juges des tribunaux de première instance de tous les paliers de juridiction pénale du Canada.

11.12 La Commission recommande que le *Code criminel* soit modifié pour investir explicitement les cours d'appel du pouvoir d'établir une politique régissant l'application des lignes directrices en matière de détermination des sentences, et si des raisons bien fondées et impérieuses le justifient, de modifier les durées d'incarcération présomptives établies par elle-même et par l'organisme qui lui succédera, la commission permanente des sentences.

Chapitre 12

12.1 La Commission recommande que le gouvernement fédéral et les provinces fournissent les ressources et les fonds voulus pour faciliter l'accès aux programmes communautaires et en favoriser une utilisation accrue.

12.2 La Commission recommande la mise en place de canaux visant à mieux informer les responsables de l'administration des sentences des objectifs assignés à celles-ci.

Circonstances aggravantes

1. Menaces ou actes de violence, ou utilisation réelle d'une arme ou d'une imitation d'arme.
2. Existence de condamnations antérieures.
3. Manifestation de cruauté excessive à l'égard de la victime.
4. Vulnérabilité de la victime à cause, par exemple, de son âge ou d'une infirmité.
5. Preuve que l'accès de la victime au processus judiciaire a été entravé.
6. Existence de plusieurs victimes ou d'actes répétés.
7. Perte économique substantielle.
8. Abus de confiance (par exemple, escroquerie par un employé de banque).
9. Activité criminelle planifiée ou organisée.

Circonstances atténuantes

1. Absence de condamnation antérieure.
 2. Déficience physique ou mentale chez le contrevenant.
 3. Jeune âge ou âge avancé du contrevenant.
 4. Preuve que le contrevenant agissait sous la contrainte.
 5. Provocation de la part de la victime.
 6. Preuve qu'il y a eu indemnisation ou dédommagement par le contrevenant.
 7. Rôle relativement mineur du contrevenant dans la perpétration de l'infraction.
- 11.9 Afin de faciliter l'énoncé explicite de raisons justifiant la décision de s'écarter des lignes directrices, la Commission recommande l'intégration à celles-ci des principes suivants relatifs à la façon, pour le juge, d'invoquer des circonstances aggravantes et des circonstances atténuantes:

La précision: le juge doit distinguer, s'il invoque des circonstances aggravantes ou atténuantes, lesquelles à son avis sont aggravantes, et lesquelles sont atténuantes.

La cohérence: le juge doit demeurer consistant lorsqu'il invoque une circonstance particulière, et en indiquer les caractéristiques qui justifient une aggravation ou une atténuation de la sanction. (Par exemple, au lieu de se contenter de mentionner l'âge du contrevenant, le juge doit préciser si c'est la *jeunesse* de celui-ci qui est considérée comme une

11.1 La Commission recommande que des raisons soient fournies par écrit à chaque fois que le juge impose une sentence qui s'écarte des lignes directrices en matière de détermination des sentences.

11.2 La Commission recommande que la défense et la Couronne puissent en appeler de toute sentence, que celle-ci respecte les lignes directrices ou s'en écarte.

11.3 La Commission recommande que les lignes directrices en matière de détermination des sentences soient déposées à la Chambre des communes par le ministre de la Justice dans les 15 jours suivant leur réception, et entrent en vigueur à l'expiration d'un délai de 90 jours, à moins d'être rejetées par la voie d'une résolution contraire de la Chambre des communes. Pour être recevable, une telle résolution devra être présentée par un minimum de 20 députés.

11.4 La Commission recommande que la *Loi sur les textes réglementaires* soit modifiée dans le but spécifique d'exclure les lignes directrices nationales de son champ d'application.

11.5 La Commission recommande l'utilisation de quatre présomptions pour guider le juge dans l'imposition d'une sanction carcérale ou communautaire:

- présomption d'emprisonnement sans réserve
- présomption de non-emprisonnement sans réserve
- présomption d'emprisonnement sous réserve
- présomption de non-emprisonnement sous réserve.

11.6 La Commission recommande que les présomptions de base qu'elle attribue aux infractions définies dans le *Code criminel*, la *Loi sur les stupéfiants* et la *Loi des aliments et drogues* (parties III, IV) soient adoptées comme lignes directrices nationales en matière de détermination des sentences.

11.7 La Commission recommande que la formulation d'un ensemble complet de lignes directrices en matière de détermination des sentences pour le Canada repose sur les lignes directrices types qu'elle a élaborées.

11.8 La Commission recommande que les circonstances aggravantes et les circonstances atténuantes énumérées ci-dessous soient adoptées comme motifs premiers pour justifier que l'on s'écarte des lignes directrices:

- 10.12 La Commission recommande que la commission d'administration des sentences dont elle préconise la création procède aux enquêtes voulues et adresse ses recommandations au Solliciteur général sur l'opportunité d'accorder la clémence.
- 10.13 La Commission recommande que la législation canadienne sur l'immigration contienne les dispositions nécessaires pour ordonner l'expulsion hors des frontières du Canada, dans des circonstances particulières, de contrevenants reconnus coupable d'un acte criminel.
- 10.14 La Commission recommande que le juge soit habilité à recommander la nature de la détention lorsqu'il impose une sanction d'incarcération.
- 10.15 La Commission recommande également que les gouvernements fédéral et provinciaux fournissent les ressources matérielles et financières voulues pour la création et l'entretien d'établissements permettant la détention en milieu ouvert.
- 10.16 La Commission recommande que la sentence obligatoire d'emprisonnement à perpétuité soit maintenue pour le meurtrier au premier et au deuxième degré et la haute trahison.
- 10.17 La Commission recommande que les détenus condamnés pour meurtre au premier degré ou haute trahison soient admissibles à la mise en liberté sous condition après avoir purgé une période de détention minimale de 25 ans. Il appartiendra au tribunal de fixer la date d'admissibilité à la libération à l'intérieur de ces limites.
- 10.18 La Commission recommande que les détenus purgeant une sentence d'emprisonnement à perpétuité pour meurtre au deuxième degré soient admissibles à la mise en liberté sous condition après avoir purgé une période de détention minimale de 10 ans et maximale de 15 ans. Il appartiendra au tribunal de fixer la date d'admissibilité à la libération à l'intérieur de ces limites.
- 10.19 La Commission recommande qu'à la date d'admissibilité, il revienne au détenu de faire la preuve qu'il est prêt à bénéficier de la mise en liberté sous condition pour le reste de sa sentence.
- 10.20 La Commission recommande qu'on puisse en appeler du délai préalable à l'admissibilité à la libération conditionnelle, tel que fixé par le tribunal.

10.3 La Commission recommande que tous les détenus soient mis en liberté anticipée sans condition, à moins que le juge n'ait indiqué, lors de l'imposition de la sentence, une libération sous condition.

10.4 La Commission recommande que, le cas échéant, le juge puisse spécifier certaines conditions à la mise en liberté anticipée mais que les autorités responsables de la libération conservent le pouvoir d'en préciser la nature exacte, de les modifier ou supprimer, ou d'en ajouter d'autres.

10.5 La Commission recommande que les conditions de la mise en liberté anticipée reposent sur des critères explicites, et qu'advenant le cas où le juge ou l'autorité responsable de la libération souhaiteraient imposer une condition «supplémentaire», ils en donnent les raisons et les consignent au dossier.

10.6 La Commission recommande que le contrevenant qui commet une nouvelle infraction ou viole une condition de sa libération alors qu'il a été libéré par réduction de peine, soit accusé de l'infraction de défaut de se conformer aux conditions de sa libération et que cette infraction soit passible d'une peine maximale d'un an d'emprisonnement.

10.7 La Commission recommande que des programmes d'aide facultatifs soient élaborés et mis à la disposition de tous les détenus en prévision et au moment de leur libération pour faciliter leur réinsertion sociale.

10.8 La Commission recommande qu'une commission d'administration des sentences soit investie du pouvoir de refuser la mise en liberté par réduction de peine, selon les critères précisés dans les récentes modifications apportées à la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* et à la *Loi sur les pénitenciers*.

10.9 La Commission recommande que tous les détenus soient admissibles à un régime de libération de jour après avoir purgé les deux tiers de leur sentence, sauf s'il s'agit de détenus répondant aux critères de refus de la mise en liberté par réduction de peine.

10.10 La Commission recommande que la direction des prisons conserve le pouvoir discrétionnaire d'octroyer des congés spéciaux, selon des critères explicites. Les détenus devraient pouvoir obtenir de tels congés spéciaux dès le début de leur incarcération.

10.11 La Commission recommande que la libération conditionnelle par exception soit abolie et que le cas des détenus atteints d'une maladie mortelle ou dont la santé physique ou mentale risque d'être gravement atteinte s'ils restent incarcérés soit réglé au moyen de la prérogative royale de clémence.

9.1 Sauf pour le meurtre et la haute trahison, la Commission recommande que la structure actuelle des peines soit abrogée et remplacée par la structure suivante:

- 12 ans
- 9 ans
- 6 ans
- 3 ans
- 1 an
- 6 mois

9.2 La Commission recommande la suppression des infractions mixtes et leur reclassement parmi les infractions passibles d'une peine maximale unique de 6 mois, 1 an, 3 ans, 6 ans, 9 ans ou 12 ans d'emprisonnement.

9.3 La Commission recommande l'abrogation des dispositions du *Code criminel* s'appliquant aux délinquants dangereux.

9.4 La Commission recommande que, à partir de critères explicites et en suivant la procédure prescrite dans ce rapport, le tribunal ait le pouvoir d'imposer une sentence exceptionnelle d'une durée pouvant dépasser de 50 % la peine maximale prévue pour l'infraction en cause.

9.5 La Commission recommande que le recours aux sentences consécutives ou concurrentes en cas d'infractions multiples soit remplacé par l'application d'une sentence globale.

9.6 La Commission recommande l'incorporation au *Code criminel* d'une disposition s'apparentant à celle proposée au paragraphe 668.17(10) du projet de loi C-19 de 1984 sur la réforme du droit pénal.

9.7 La Commission recommande l'incorporation au *Code criminel* d'une disposition s'apparentant à celle proposée au paragraphe 668.24a) du projet de loi C-19 de 1984 sur la réforme du droit pénal.

Chapitre 10

10.1 La Commission recommande l'abolition de la libération conditionnelle totale, sauf pour les sentences d'emprisonnement à perpétuité.

10.2 La Commission recommande le maintien d'un mécanisme de remise de peine méritée pour bonne conduite qui permette de réduire la durée d'incarcération d'une période pouvant aller jusqu'au quart de la sentence imposée par le juge.

iv) une peine d'emprisonnement ne doit pas être imposée, ni sa durée déterminée, dans le seul but de réadapter un contrevenant;

v) l'emprisonnement n'est infligé que dans les cas suivants:

aa) pour protéger la société contre les crimes commis avec violence,

bb) pour éviter qu'une sentence moins restrictive ne reflète mal la gravité de l'infraction ou le caractère répétitif de la conduite criminelle d'un contrevenant, ne protège insuffisamment la société ou ne nuise à l'intégrité de l'administration de la justice,

cc) pour pénaliser le contrevenant ayant délibérément violé les modalités de toute autre sentence qui lui a été imposée, lorsque aucune autre sanction ne semble pas susceptible d'assurer le respect de ces modalités.

d) En appliquant les principes énoncés aux paragraphes a), b) et c), le tribunal peut s'arrêter à l'une ou à plusieurs des considérations suivantes:

i) dénoncer les comportements répréhensibles;

ii) dissuader le contrevenant et toute autre personne de commettre des infractions;

iii) séparer les contrevenants de la société, s'il y a lieu;

iv) compenser le préjudice causé à la victime ou à la collectivité;

v) inculquer au contrevenant le sens des responsabilités et favoriser les occasions susceptibles de l'aider à se réadapter pour devenir un citoyen productif et respectueux des lois.

Chapitre 8

8.1 La Commission recommande l'abolition des peines minimales obligatoires (amendes et périodes d'incarcération) pour toutes les infractions sauf le meurtre et la haute trahison.

8.2 La Commission recommande une analyse plus approfondie des ordonnances d'interdiction exécutoires qui tiennent compte de la structure sentencielle qu'elle propose.

2. But général du droit pénal

Il est reconnu et établi que la paix et la sécurité sont des valeurs nécessaires à la vie en société et que le but général du droit pénal est par conséquent de contribuer à la préservation d'une société juste, pacifique et sûre.

3. But essentiel de la sentence

Il est reconnu et établi qu'une société libre et démocratique ne peut jouir de la paix et de la sécurité que par l'application des principes de justice fondamentale. Conformément au but général du droit pénal qui est de préserver une société juste, pacifique et sûre, le but essentiel de la sentence consiste à préserver l'autorité de la loi et à en promouvoir le respect par l'imposition de justes sanctions.

4. Principes de la sentence

Sous réserve des limites établies par cette loi ou toute autre loi du Parlement, le tribunal, à sa discrétion, détermine la peine à infliger dans chaque cas particulier. Compte tenu des limites inhérentes à l'efficacité des sanctions et les contraintes pratiques militantes contre le choix sans discernement d'une sanction, le tribunal devra veiller à exercer sa discrétion en respectant les principes suivants avec assiduité:

- a) Le principe prépondérant de la détermination d'une sentence est que celle-ci doit être proportionnelle à la gravité de l'infraction et au degré de responsabilité de son auteur.
- b) Deuxièmement, le facteur primordial étant l'affirmation de la responsabilité sociale du contrevenant plutôt que sa punition, le tribunal doit infliger la sentence la moins lourde eu égard aux circonstances, et ne doit imposer la peine maximale prévue pour une infraction donnée que dans les cas les plus graves.
- c) Sous réserve des paragraphes a) et b), le tribunal doit déterminer la sentence à imposer à un contrevenant en tenant également compte des facteurs suivants :

- i) toutes les circonstances aggravantes et atténuantes;
- ii) la sentence retenue doit s'accorder avec les sentences imposées à d'autres contrevenants pour des infractions semblables commises dans des circonstances semblables;
- iii) la nature et la durée combinée de la sentence et de toute autre sentence infligée au contrevenant ne doivent pas être excessives;

II

Liste des recommandations

Chapitre 6

- 6.1 La Commission recommande que le but essentiel de la sentence soit formulé de la manière suivante: Il est reconnu et établi qu'une société libre et démocratique ne peut jouir de la paix et de la sécurité que par l'application des principes de justice fondamentale. Conformément au but général du droit pénal qui est de préserver une société juste, pacifique et sûre, le but essentiel de la sentence consiste à préserver l'autorité de la loi et à en promouvoir le respect par l'imposition de justes sanctions.
- 6.2 La Commission recommande que la déclaration du but et des principes de la sentence qui suit soit adoptée par le Parlement et intégrée dans le *Code criminel*.

Déclaration du but et des principes de la sentence

1. Définitions

«Sentence» désigne la détermination judiciaire d'une sanction légale devant être imposée à une personne trouvée coupable d'une infraction.

«Sanction» désigne toute ordonnance ou décision prise au titre des articles 662.1(1) [libération inconditionnelle et sous condition]; 663(1)(a) [sentence avec sursis et probation]; 663(1)(b) [probation avec emprisonnement ou amende]; 653 et 654 [dédommagement]; 646(1) et (2), 647 et 722(1) [amende]; 160(4), 281.2(4), 352(2) et 359(2) [confiscation]; 98(2) et 242(1) et (2) [ordonnance d'interdiction]; 663(1)(c) [peine d'emprisonnement discontinu]; et toute peine d'emprisonnement.

Remarque: Cette définition de la sanction est destinée à intégrer toutes les mesures sentencielles actuellement prévues par le *Code criminel*. Les numéros d'articles sont les numéros existant actuellement dans le *Code*.

irréaliste et reviendrait en fait à transférer l'exercice du pouvoir discrétionnaire à ceux qui interviennent lors des étapes les moins visibles du processus pénal. Elle a donc opté plutôt pour des mesures destinées à accroître la transparence dans la négociation de plaider et l'obligation d'en rendre compte, en recommandant que les autorités concernées élaborent des procédures susceptibles de rendre le procédé plus ouvert (par exemple, en exigeant généralement la divulgation complète lors des audiences publiques du tribunal de l'entente résultant de la négociation). De plus, elle recommande qu'on élabore des lignes directrices incitant la Couronne à informer les victimes de la négociation et à tenir compte de leur opinion. Elle recommande enfin qu'avant d'accepter une négociation de plaider, le procureur de la Couronne soit généralement tenu de recevoir et d'examiner un rapport sur les faits entourant l'infraction et sur ses conséquences pour la victime. À la fin, cependant, c'est le juge qui possèdera toute l'autorité voulue pour déterminer la sentence, quelle que soit l'entente qui aura pu être négociée à ce sujet entre la poursuite et la défense.

9. Conclusion

La Commission propose une solution spécifiquement canadienne aux problèmes qui existent au Canada en matière de détermination des sentences. Cette solution diffère, à certains égards, des solutions proposées ailleurs. Il s'agit en effet d'un projet de réforme intégrée destiné à rendre les sentences, plus équitables, plus claires et plus prévisibles, et qui, s'il est mis en oeuvre, aura un effet profond sur la détermination des sentences au Canada sans modifier radicalement le processus sentenciel lui-même. La Commission, dans ses propositions, s'efforce de trouver un moyen terme entre un pouvoir discrétionnaire sans normes d'une part, et une direction inflexible, de l'autre. Ce résultat peut être atteint en combinant des changements législatifs (c'est-à-dire l'adoption du but et des principes de la sentence) et des mesures plus souples (c'est-à-dire l'élaboration de lignes directrices présumptives qui ne sont pas incorporées au texte législatif mais qui sont soumises à l'approbation tacite de la Chambre des communes). Il va de soi que les parties du projet qui seront adoptées par voie législative auront force de loi; les autres (par exemple, les lignes directrices) seront présumptives. Il s'agit donc d'un projet de réforme intégrée susceptible d'attirer la critique à la fois de ceux pour qui il va trop loin et de ceux pour qui il ne va pas assez loin, puisqu'il représente un moyen terme. La Commission estime néanmoins qu'il est réaliste et applicable. La détermination des sentences doit changer au Canada. L'introduction d'un changement est trop vitale pour qu'on laisse celui-ci s'accomplir à la pièce et au hasard. L'adoption des propositions formulées dans ce rapport améliorera sensiblement le processus de la détermination des sentences au Canada.

fondamentaux. Grâce aux lignes directrices, des mécanismes pourront être mis en place pour minimiser le risque que les sanctions communautaires soient utilisées de manière inconsistante et viennent s'ajouter à des sentences déjà adéquates.

La Commission formule des recommandations générales sur la nécessité d'accroître le recours à toutes les sanctions communautaires. Elle formule également des recommandations détaillées sur le recours à deux d'entre elles, soit les amendes et le dédommagement. Elle a examiné la question des amendes parce que celles-ci sont imposées fréquemment. En outre, il est prouvé qu'elles pèsent davantage sur certaines catégories de citoyens moins nantis, par exemple les autochtones et les femmes. De plus, les personnes qui ne paient pas l'amende imposée constituent une partie importante de la population carcérale. La Commission a aussi examiné le dédommagement parce qu'il s'agit d'une sanction constructive appropriée qui peut contribuer à répondre à certains besoins des victimes.

La Commission recommande que des amendes ne soient imposées que lorsqu'une enquête révèle qu'il est approprié de le faire. Il ne sert à rien d'imposer une amende à quelqu'un qui ne peut pas la payer. Donc, la Commission recommande qu'avant d'imposer une amende, on fasse enquête sur la capacité de payer du contrevenant.

La Commission recommande que l'on abandonne l'emprisonnement quasi automatique pour défaut de paiement d'une amende. L'incarcération ne devra intervenir qu'en cas de refus délibéré de s'acquitter d'une amende, et seulement après que les autres modes de collecte auront été épuisés ou jugés inappropriés par le tribunal. Finalement, si une personne doit être incarcérée pour refus de paiement, la Commission recommande une table de conversion fixe permettant de traduire le montant des amendes en durée d'incarcération.

La Commission recommande aussi l'utilisation plus fréquente du dédommagement, de façon à encourager les contrevenants à assumer la responsabilité de leurs actes, et bien sûr, à permettre aux victimes d'obtenir une compensation.

8.12 La négociation de plaider

La Commission était invitée, dans son mandat, à examiner les rapports entre les lignes directrices et les questions reliées à la négociation de plaider. Puisque la sentence infligée aux contrevenants sera plus étroitement reliée à l'infraction, la pratique de la négociation de plaider revêt une importance accrue. La négociation de plaider peut subvertir l'équité du processus sentenciel en faussant le rapport existant entre l'acte criminel qui a entraîné la condamnation du contrevenant et la sanction imposée à ce dernier.

La Commission a rejeté l'idée de recommander l'abolition de la négociation de plaider. Elle a considéré qu'une telle recommandation serait

Comme nous l'avons indiqué, la Commission recommande que toutes les sanctions autres que carcérales (par exemple, celles impliquant des programmes ou des ressources communautaires, ou une indemnisation de la collectivité au moyen d'une amende ou d'un dédommagement de la victime) soient désignées sanctions communautaires. Il ne faut pas les interpréter comme une simple « alternative » à l'incarcération, mais plutôt comme des sanctions appropriées en soi. La Commission recommande un recours accru aux sanctions communautaires, mais dans le respect de certains principes

8.11 Les sanctions communautaires

Au sujet des lignes directrices, la Commission a choisi un moyen terme. Elle a rejeté l'idée de lignes directrices qui ne seraient proposées qu'à titre purement indicatif. L'inefficacité de ce modèle de lignes directrices a été prouvée dans d'autres États. Il n'y a pas lieu de s'en surprendre. En effet, si elles avaient été jugées utiles, les juges les auraient déjà élaborées. Aucune modification législative n'est requise pour que les magistrats se dotent d'un système d'indications quelconque, et cependant il n'en existe aucun au Canada. La Commission a également rejeté toutes les formes de lignes directrices à caractère obligatoire. Dans ce modèle, la sentence est entièrement déterminée à l'avance dès que le juge s'est assuré de l'existence de certains éléments d'une affaire. Un système aussi rigide empêcherait toute individualisation adéquate des sentences. De même, la Commission a rejeté toutes les formes de lignes directrices adoptées par voie législative formelle. Elle a toutefois estimé qu'une politique sentencielle globale définie par le but et les principes de la détermination des sentences devait être énoncée par le Parlement, dans un texte de loi. Croyant également que le Parlement devrait avoir la possibilité de contribuer à l'élaboration future de cette politique, la Commission recommande de donner à la Chambre des communes le pouvoir de rejeter par voie de résolution contraire, les lignes directrices présumptives proposées par une commission permanente des sentences. Elle a toutefois abandonné l'idée d'incorporer au texte de la loi des lignes directrices à caractère présumptif pour les raisons suivantes: a) il serait trop complexe et trop difficile de les modifier; b) l'intervention du Parlement à cette étape, si elle doit avoir lieu, doit être mesurée et prendre d'avantage la forme d'un examen général que d'une analyse détaillée; c) le pouvoir ultime de déterminer une sentence doit continuer d'appartenir au juge de première instance, sous réserve seulement d'une révision en appel.

8.10.3 Les lignes directrices présumptives

Un délai donné. qu'une résolution contraire ne soit adoptée par la Chambre des communes dans Parlement et entreront en vigueur (en tant que lignes directrices), à moins de première instance. Ces lignes directrices seront déposées devant le consultatif de la magistrature, dont les membres seront en majorité des juges

Les lignes directrices contiennent également une liste non exhaustive des circonstances aggravantes et des circonstances atténuantes qui peuvent servir à ajuster la sentence à l'intérieur de la durée présumptive (lorsqu'il s'agit de sentences d'incarcération) ainsi qu'à justifier un écart par rapport aux lignes directrices.

Des lignes directrices ayant un effet réel sur la détermination des sentences sont importantes non seulement parce qu'elles constituent un moyen pour atteindre des objectifs tels que la justice et l'équité des sentences, mais aussi parce qu'elles sont la seule manière de garantir que d'autres propositions de la Commission, notamment l'abolition de la libération conditionnelle et la diminution de la réduction de peine méritée, entreront en vigueur sans augmenter considérablement et rapidement la population carcérale. Selon les propositions de la Commission, les détenus purgeront en prison un pourcentage sensiblement plus élevé de leur condamnation. Ne serait-ce que pour ne pas dépasser le niveau actuel d'incarcération, il est impératif que les sentences changent.

Beaucoup de personnes ont indiqué à la Commission qu'elles craignaient de voir certaines formes de lignes directrices limiter indûment le pouvoir discrétionnaire du juge. Les propositions de la Commission auront pour effet d'informer l'exercice de ce pouvoir, et non de le supprimer, et de recommander au juge des sanctions d'une nature et d'un niveau donnés dans une échelle numérique, mais sans lier sa décision. De plus, les lignes directrices, quoique fondées sur un texte de loi, pourront être modifiées plus facilement qu'une loi. La Commission recommande qu'elles soient continuellement évaluées et mises à jour par la commission permanente des sentences qu'elle propose de créer. En l'occurrence, cette commission pourra réviser les lignes directrices en tenant compte de l'évolution générale de la société canadienne et du système pénal, plutôt qu'en procédant d'une façon morcelée, infraction par infraction.

8.10.1 Les cours d'appel

Les cours d'appel auront également un rôle important relativement aux lignes directrices. Les avocats de la Couronne et de la défense conserveront tous leurs droits actuels de se pourvoir devant une instance supérieure. Les cours d'appel recevront aussi le pouvoir de modifier, dans leur province respective, la durée présumptive des sentences d'emprisonnement si elles ont des raisons fondamentales et impérieuses de le faire.

8.10.2 Une commission permanente des sentences

La Commission propose la création d'une commission permanente des sentences dont le rôle consistera à élaborer, à évaluer et à mettre à jour les lignes directrices, et dont les membres, à l'instar de la présente Commission, devront être représentatifs des divers secteurs du domaine pénal. Pour élaborer les lignes directrices, cette commission devra prendre avis auprès d'un conseil

La Commission recommande que le juge puisse considérer toute la gamme des sanctions disponibles – des sanctions communautaires jusqu'à la peine d'incarcération maximale rattachée à une infraction donnée – pour déterminer celle qui convient à chaque infraction. Pour qu'il dispose d'une orientation adéquate, un énoncé de la logique de la sentence qui en précise le but essentiel et les principes doit être ajouté aux dispositions de la loi sur les peines maximales. Telles sont les deux seules parties de l'orientation destinée au juge qui sont obligatoires; le juge doit prononcer une sentence qui n'exécède pas le cadre imposé par la loi, et il doit le faire en respectant les principes approuvés par le Parlement.

Cette orientation n'est cependant pas suffisante pour vraiment guider le juge dans la détermination de la sanction appropriée. Ce dernier doit en effet disposer d'un guide pour résoudre trois autres questions: a) la nature de la sanction qui est normalement appropriée aux affaires semblables à celle dont il est saisi; b) une indication du quantum requis (pour des sanctions telles que l'incarcération ou les amendes); c) une procédure pour s'écarter, dans les cas appropriés, de la sanction ou du quantum correspondant aux affaires normales.

La Commission recommande que des lignes directrices soient élaborées pour tous les infractions pénales. Ces lignes directrices seraient de nature présumptive, mais le juge pourrait s'en écarter s'il estime approprié de le faire et s'il donne des raisons explicites de sa position. La Commission estime que le juge appelé à se prononcer trouvera ces lignes directrices utiles et raisonnables, et qu'il les suivra dans la plupart des cas. Il n'est cependant pas souhaitable que les sentences soient toujours conformes aux lignes directrices car cela reviendrait, dans de nombreux cas, à traiter de manière ordinaire des affaires qui sortent de l'ordinaire.

Les lignes directrices concernant les infractions les plus graves comprendront deux parties. Premièrement, elles indiqueront au juge si la sentence présumptive doit correspondre à une sanction communautaire ou à une sanction d'emprisonnement. Toutes les infractions ont été apparées à l'une des quatre présomptions de base suivantes: une présomption d'emprisonnement sans réserve, une présomption de non-emprisonnement sans réserve (sanction communautaire), une présomption d'emprisonnement sous réserve (l'incarcération à moins qu'il ne s'agisse d'une forme mineure de l'infraction et que l'auteur n'ait pas de casier judiciaire pertinent), et une présomption de non-emprisonnement sous réserve (une sanction communautaire à moins qu'il ne s'agisse d'une forme grave de l'infraction et que son auteur ait un casier judiciaire pertinent). Deuxièmement, pour toutes les infractions associées à une présomption d'emprisonnement, une durée présumptive d'incarcération est proposée. Pour des raisons d'ordre pratique, la Commission n'a pas fixé de durée présumptive numérique à toutes les infractions. Elle a choisi de présenter des exemples de durées présumptives assignées à quelques infractions.

Commission reposent entre autres sur l'idée que les peines imposées doivent correspondre davantage aux peines réellement purgées, l'une de ses recommandations est que la réduction de peine soit relativement peu élevée et que le détenu obtienne un jour de remise de peine pour trois jours de bonne conduite. Actuellement, un prisonnier peut obtenir un jour de remise pour deux jours d'incarcération.

8.8.1 La suspension de la libération

Lorsqu'un détenu aura été condamné pour une infraction violente grave, qu'il aura tué quelqu'un par exemple ou lui aura causé un préjudice grave, et que la commission d'administration des sentences (c'est-à-dire l'organisme appelé notamment à surveiller les conditions de libération des bénéficiaires d'une réduction de peine) sera convaincue qu'il est susceptible de commettre, avant l'expiration du mandat d'incarcération, une infraction causant la mort ou des lésions corporelles graves à autrui, cette dernière aura le pouvoir, comme la Commission nationale des libérations conditionnelles le possède actuellement, de suspendre la libération acquise par une réduction de la peine.

8.8.2 La question de la surveillance

Actuellement, les détenus fédéraux libérés au titre de la réduction de peine le sont «sous surveillance obligatoire». Cette expression est trompeuse car, si les conditions de libération sont, elles, obligatoires, on ne peut de manière réaliste se convaincre que le détenu est, lui, vraiment surveillé. Il n'y a pas assez de ressources pour surveiller adéquatement tous les contrevenants bénéficiant d'une libération au titre de la réduction de peine, et il ne pourra jamais y en avoir assez. La Commission recommande par conséquent que tous les contrevenants soient libérés sans condition, à moins que la commission d'administration des sentences (sur recommandation du juge de première instance ou de sa propre initiative) n'estime que des conditions s'imposent. Par ailleurs, tous les détenus libérés devraient avoir accès sur demande à des services d'assistance.

8.9 La détention en milieu ouvert

Etant donné que les recommandations de la Commission au sujet des sentences d'emprisonnement sont destinées à établir une correspondance plus étroite entre la sentence prononcée par le juge et sa réalisation, il convient d'accorder aux juges des pouvoirs et responsabilités supplémentaires pour déterminer, à l'intérieur de certains paramètres, la nature de l'établissement où le contrevenant devra purger sa sentence. À l'heure actuelle, il existe un certain nombre d'établissements correctionnels qui pourraient offrir des formes de «détention en milieu ouvert». En laissant le juge déterminer dans sa sentence le mode de détention qui attend le contrevenant, celui-ci, de même que le public, sauront davantage ce qui en est.

loi actuelle autorise cet état de fait, celui-ci est résolument contraire à un système fondé sur le principe voulant que la sanction soit proportionnelle à la gravité de l'infraction et à la responsabilité de son auteur.

8.7.3 L'absence de but

L'argument le plus convaincant contre la libération conditionnelle est probablement qu'elle ne répond actuellement à aucun des objectifs qui lui ont été attribués et qu'elle ne répondrait à aucun objectif rationnel dans le cadre des propositions de la présente Commission. Le système est essentiellement fondé sur l'objectif de la réadaptation du détenu. Si les sentences étaient elles aussi fondées sur la réadaptation, si les contrevenants pouvaient effectivement être réadaptés en prison, et si nous pouvions déterminer avec suffisamment de certitude que telle ou telle personne est effectivement réadaptée, la libération conditionnelle aurait un sens. Cependant, ni le système actuel, ni les propositions de la Commission impliquent qu'il est possible de satisfaire ces conditions. La Commission recommande en conséquence l'abolition de la libération conditionnelle totale.

8.7.4 Des recommandations intégrées

Bien que l'abolition de la libération conditionnelle totale signifie que les contrevenants devront généralement purger en prison un pourcentage plus élevé de leur sentence, cette recommandation ne signifie pas nécessairement qu'il y aura augmentation générale de la période d'incarcération effective. En effet, nous l'avons déjà souligné, il est important de se souvenir que les recommandations de la Commission prennent place au sein d'un projet de réforme intégrée, si on veut en comprendre tous les effets escomptés. L'abolition de la libération conditionnelle (et la réduction du pourcentage de la sentence pouvant faire l'objet d'une réduction méritée) *doit* être accompagnée d'une réduction de la durée des peines d'incarcération, pour obtenir le même résultat moyen d'ensemble. Si la durée des peines d'incarcération n'est pas modifiée, l'augmentation de la population carcérale qui en résultera risque de placer les services correctionnels dans une situation intenable.

8.8 La réduction de peine méritée

L'obtention d'une réduction de peine méritée pour bonne conduite dans l'établissement carcéral ne présente pas les mêmes inconvénients que la libération conditionnelle totale. Permettre une certaine réduction de la sentence peut présenter plusieurs avantages. Ainsi, ce mécanisme représente une forme de contrôle administratif relativement dénué de coercition, incite les prisonniers à bien se comporter, et peut les amener à participer à des programmes de formation utiles. Il n'est cependant pas nécessaire que la période de réduction de peine soit aussi longue qu'actuellement. Puisque les propositions de la

correctionnels, et pour ce qui est de sa libération, sous celle d'une commission des libérations conditionnelles. Il se peut qu'elle ait été condamnée à une peine d'emprisonnement pour plusieurs raisons différentes (neutralisation, dissuasion, réadaptation, dénonciation, etc.), mais les décisions relatives à sa libération seront prises la plupart du temps en fonction de deux critères: la nécessité apparente de neutraliser le contrevenant pour protéger le public et l'évaluation des progrès qu'il a réalisés en vue de sa réadaptation.

Etant donné que la sévérité de la sanction infligée au titre des propositions de la Commission sera proportionnelle à la gravité de l'infraction et au degré de responsabilité de son auteur, il serait illogique de modifier ensuite la sentence, pour des raisons différentes. Par ailleurs, plusieurs autres facteurs obligent à remettre en question le système d'octroi discrétionnaire de la mise en liberté anticipée par voie de libération conditionnelle.

8.7.1 L'incertitude

Tout d'abord, la libération conditionnelle introduit beaucoup d'incertitude dans le processus sentenciel. Une personne condamnée à une peine d'incarcération de six ans dans un pénitencier pourrait bénéficier de la libération de jour au bout d'un an, ou de la libération conditionnelle totale au bout de deux ans, ou se voir refuser la libération conditionnelle totale et être admissible à la libération sous surveillance obligatoire (grâce à la réduction de peine méritée) au bout de quatre ans. Un détenu condamné à six ans d'emprisonnement peut attendre quatre ans avant d'être libéré sous surveillance obligatoire et passer quatre fois plus de temps en prison qu'un autre qui a obtenu sa libération de jour après un an, même si les deux se sont également bien conduits pendant leur incarcération. Si les deux peines de six ans correspondaient à la gravité de l'infraction, le fait qu'un contrevenant doive rester quatre fois plus de temps en prison que l'autre représenterait une violation des principes de proportionnalité et d'équité.

Bien que la jurisprudence ne soit pas tout à fait claire quant au rôle que devrait jouer l'éventualité d'une mise en liberté anticipée sur la détermination de la durée des sentences d'incarcération, la majorité des juges de première instance affirme qu'ils en tiennent parfois compte. Puisqu'ils ne peuvent savoir quelle décision prendra la Commission des libérations conditionnelles lorsqu'un prisonnier tentera d'obtenir cette libération, ce jeu de pronostics ne peut qu'augmenter l'incertitude et l'inégalité qui régissent dans le système.

8.7.2 L'effet égalisateur

Les recherches permettent de penser qu'en ce qui concerne certaines infractions, la libération conditionnelle totale a pour effet d'égaliser les sentences. Autrement dit, les contrevenants condamnés à de longues peines d'emprisonnement ont tendance à en purger une proportion moins élevée que ceux qui se sont fait imposer par le juge des sentences plus courtes. Bien que la

Dans le système actuellement en vigueur, elle passe sous l'autorité des services

condamnée à l'emprisonnement en vigueur, lorsqu'une personne est
l'incarcération diffère en pratique de celle imposée.
d'emprisonnement et les divers programmes qui font que la durée de
Commission a examiné attentivement le mode d'application des sentences
principes fondamentaux de leur détermination. Ayant tiré cette conclusion, la
pratiques relatives à l'application des sentences n'allaient plus à l'encontre des
plus prévisible, plus équitable et plus claire, il est indispensable que les règles et
Selon la Commission, pour que la sentence prononcée par le tribunal soit

8.7 La libération conditionnelle

Beaucoup de criminels traduits en justice sont condamnés par suite
d'accusations multiples. Les critères concernant les peines concurrentes et les
peines consécutives sont particulièrement confus, puisque le tribunal est tenu
d'appliquer aussi le principe voulant que la «sentence totale» ne dépasse pas les
limites de la raison. La Commission estime quant à elle que la sentence globale
résultant du processus est plus importante que les moyens utilisés pour la
déterminer. Selon ses propositions, une sanction serait imposée pour chaque
infraction faisant l'objet d'une condamnation, et le juge appelé à se prononcer
devrait alors appliquer le principe de totalité pour imposer une sentence
globale. Il ne serait plus nécessaire de déterminer si les sentences sont
consécutives ou concurrentes pour pouvoir imposer la sentence globale
appropriée. Dans la plupart des cas, la limite supérieure de la sentence globale
serait le maximum prévu pour l'infraction la plus grave, augmentée d'un tiers.

8.6 La sentence globale

cependant qu'il existe certains cas, rares, qui justifient des peines exceptionnel-
lement longues. La législation actuellement en vigueur au Canada permet
d'infliger une sentence de durée indéterminée aux «délinquants dangereux». La
Commission recommande l'abrogation de cette législation et son remplacement
par un mécanisme permettant de prolonger la peine maximale (de manière
déterminée) dans des circonstances spéciales. Les principaux critères
d'application de cette mesure seraient les suivants: a) l'infraction doit
comporter une peine maximale de 12 ans ou de 9 ans; b) l'infraction doit avoir
entraîné des blessures graves à une personne quelconque; c) et l'acte commis
doit représenter une forme si brutale de l'infraction en cause qu'elle contraind
la justice à conclure que le contrevenant constitue une menace, ou que l'acte
commis s'inscrit inévitablement dans une suite répétitive d'actes de même
nature. La Commission propose l'adoption de diverses règles de procédure
destinées à limiter le recours à cette mesure d'exception. Si la Couronne réussit
à prouver que les critères pertinents sont réunis, la peine maximale pouvant
être infligée pour l'infraction considérée pourra être prolongée d'un maximum
de 50 %.

8.4 Les peines maximales

À l'heure actuelle, le seul guide fourni par le Parlement pour la détermination des sentences réside dans la peine maximale d'incarcération prévue pour chaque infraction. Ces peines maximales soulèvent cependant deux problèmes importants: elles ne correspondent pas à la gravité relative des infractions en cause, et elles n'ont pas de rapport avec ce qui arrive ou devrait arriver aux personnes trouvées coupables d'un acte criminel.

La Commission a procédé à une analyse attentive des peines maximales en tenant compte à la fois des pratiques actuelles et de la manière dont ces pratiques pourraient être «traduites» dans son projet de réforme global. Pour ce faire, elle a dû établir des équivalences entre l'effet sur les sentence des pratiques actuelles en matière de libération conditionnelle et de réduction de peine, d'une part, et sa propre recommandation à l'effet que les détenus purgent au minimum les trois quarts de leur sentence avant d'être remis en liberté, d'autre part. Elle recommande que le plafond établi pour n'importe quelle infraction (autre que le meurtre et la haute trahison) soit de 12 ans. Selon ses propositions, cette peine de 12 ans serait non seulement beaucoup plus certaine et mieux définie que son équivalent actuel, mais elle constituerait aussi, normalement, une sentence plus sévère. De fait, presque toutes les sentences actuelles tombent en - dessous de la limite de 12 ans lorsqu'elles sont «traduites» en une sentence équivalente dans le cadre des propositions de la Commission.

Ayant établi le plafond à 12 ans, la Commission a dû ensuite recommander des peines maximales pour les infractions définies dans le *Code criminel*, la *Loi sur les stupéfiants* et la *Loi des aliments et drogues* (parties III, IV) et dont le nombre s'élève à plus de 300. Ses recommandations finales à ce sujet sont fondées sur les résultats de ses sondages d'opinion, les classements établis par d'autres commissions, les peines maximales actuelles du Canada et d'autres pays, et les tendances en matière de sentences effectivement prononcées. Étant donné les préoccupations exprimées par le public au sujet des sanctions pénales, la Commission a généralement attribué les peines maximales les plus sévères aux actes criminels violents entraînant un préjudice grave pour la victime. Elle recommande que la peine maximale de 12 ans soit attribuée à des infractions telles que l'homicide involontaire coupable, les agressions sexuelles graves et les enlèvements. Elle recommande une peine maximale de neuf ans pour le vol qualifié, l'extorsion et les agressions sexuelles commises avec une arme. En ce qui concerne la peine maximale la moins élevée (six mois d'incarcération), la Commission recommande qu'elle soit attribuée à des infractions telles que le vol de moins de 1 000 dollars, les actes indécents, les jeux de hasard et les paris.

8.5 La sentence prolongée

La Commission s'est efforcée d'établir des maximums reflétant des limites réalistes quant aux sentences habituellement imposées. Elle reconnaît

l'infraction et au degré de responsabilité de son auteur. Ce principe peut être associé à celui que les théoriciens du droit ne cessent de pōner au Canada depuis plusieurs décennies: la modération dans l'imposition des sanctions. On a fréquemment dit que la sentence avait pour but de contribuer au maintien d'une société juste, pacifique et sūre, ou, pour employer la formule courante, d'assurer la protection du public. Ce but convient mieux à l'action de tout le système pénal et il ne saurait servir de guide spécifique pour la seule détermination des sentences.

En outre, puisque la Commission estime qu'il importe davantage d'obliger le contrevenant à rendre compte de ses actes qu'à le punir, la sentence devrait consister à lui imposer la sanction la moins lourde qui satisfait aux exigences de la justice. L'incarcération ne doit pas être utilisée aux seules fins de la réadaptation et ne peut être imposée que:

- a) lorsqu'il est nécessaire de protéger le public contre les crimes violents;
- b) lorsqu'aucune autre sanction ne reflète suffisamment la gravité de l'infraction ou la nature répétitive de l'activité criminelle du contrevenant;
- c) lorsqu'aucune autre sanction ne permet de protéger adéquatement le public ou l'intégrité de l'administration de la justice.

Une peine d'incarcération peut également être imposée en cas de violation délibérée des modalités d'une sentence, lorsqu'aucune autre sanction ne peut assurer le respect de ces modalités.

8.3 Les peines minimales obligatoires

Le Canada pratique depuis longtemps un régime inconsistency de peines minimales obligatoires, adoptées par voie législative, auquel plusieurs analystes et groupements intéressés par la justice pénale ont fréquemment reproché d'être inefficace et inéquitable. On affirme parfois que les peines minimales obligatoires servent au législateur à souligner la gravité qu'il attribue à telle ou telle infraction, mais c'est oublier un point capital, à savoir que le législateur n'a pas prévu de peine minimale d'emprisonnement pour certaines des infractions les plus graves telles que les agressions sexuelles graves ou l'homicide involontaire coupable. On prétend aussi que les peines minimales obligatoires servent de guide au juge de première instance appelé à imposer une sanction quelconque; affirmer cela, c'est ignorer le fait que ces peines contraignent le juge plutôt qu'elles ne le guident. En effet, elles lui enlèvent son pouvoir discrétionnaire et le transfèrent à celui qui est responsable de l'initiative et de la conduite des poursuites pénales, à savoir le procureur de la Couronne. C'est pour ces raisons, notamment, que la Commission recommande l'abolition de toutes les peines minimales obligatoires, sauf pour le meurtre et la haute trahison.

- Des dispositions prévoyant une réduction de la peine purgée par les détenus qui font preuve de bonne conduite en prison. La partie de la peine pouvant faire l'objet de cette réduction est ramenée du tiers au quart de la sentence imposée;

- Un recours accru aux sanctions communautaires. La Commission recommande que l'on ait plus souvent recours aux sanctions communautaires, c'est-à-dire celles qui n'entraînent pas l'incarcération (ordonnances de travaux communautaires, indemnisation des victimes ou de la société, amendes, etc., qui n'obligent pas à écarter le contrevenant de la société);

- L'abolition de l'emprisonnement «automatique» pour défaut de paiement d'une amende, de façon à réduire la probabilité d'emprisonnement des personnes incapables de la payer;
- L'assignation à chaque infraction d'une présomption déterminant si son auteur doit normalement être incarcéré ou non. Le juge pourrait s'écarter de la présomption à condition d'en énoncer par écrit les raisons;

- La détermination d'une «durée présumptive» pour chaque infraction entraînant normalement l'incarcération (là encore, le juge pourra s'écarter de la présomption à condition d'en énoncer par écrit les raisons);

- La création d'une commission permanente des sentences dont le rôle consistera initialement à parachever l'élaboration des lignes directrices sur la durée des sentences d'incarcération pour toutes les infractions. Cette commission aura également pour mandat de compiler et de diffuser une information adéquate sur les pratiques sentencielles courantes, de réviser et de modifier au besoin (avec l'assentiment de la Chambre des communes) les sentences présumptives à la lumière des pratiques sentencielles ayant cours et des décisions des cours d'appel.

8.2 Le but et les principes de la sentence: la recommandation de la Commission

L'une des carences les plus graves de la structure actuelle est qu'il n'existe aucun énoncé explicite du but et des principes de la sentence qui ait été approuvé par le Parlement. Il existe en revanche un amalgame d'objectifs et de principes parfois irréalistes et souvent conflictuels.

La Commission est parvenue à la conclusion que le but général de la sentence doit avoir deux qualités principales: être réaliste, et tout particulièrement, être juste. Pour ce faire, elle recommande que le but essentiel de la sentence soit de préserver l'autorité des lois et d'en promouvoir le respect par l'imposition de sanctions justes. Il s'ensuit qu'en déterminant la sentence, il faut veiller en priorité à ce qu'elle soit proportionnelle à la gravité de

- **Une nouvelle logique justifiant et guidant l'imposition des sentences;**
- **L'abolition de toutes les peines minimales obligatoires (sauf pour le meurtre et la haute trahison);**
- **Le remplacement de la structure actuelle des peines d'incarcération pour toutes les infractions autres que le meurtre et la haute trahison par des peines maximales échelonnées sur douze ans, neuf ans, six ans, trois ans, un an ou six mois. Dans certains cas exceptionnels, pour les infractions les plus graves qui comportent une peine maximale de douze ans ou de neuf ans, une procédure d'exception est prévue pour dépasser ces maximums;**
- **L'abolition de la libération conditionnelle totale (sauf pour les peines d'emprisonnement à perpétuité);**

Commission:

Les recommandations de la Commission ont été conçues de manière à fournir au juge appelé à déterminer une sentence un cadre additionnel qui lui servira de guide. Elles ne sont pas destinées à l'empêcher de tenir compte des caractéristiques particulières des affaires qui lui sont soumises afin d'imposer des sentences justes et équitables. L'effet réel des recommandations sur les sentences prononcées sera moins radical que ne le laisse supposer l'examen isolé des éléments particuliers de la politique proposée. Cette affirmation peut être illustrée par l'examen d'ensemble des recommandations principales de la

8. La réforme proposée

8.1 Aperçu des principales recommandations de la Commission

- **Les sentences entraînant l'incarcération seront utilisées avec modération.** En guise de résultat de l'énoncé de principes régissant la détermination des sentences, on est en droit de s'attendre à ce que les préoccupations fréquemment exprimées au sujet du recours excessif à l'incarcération soient prises en considération.
- **Les sentences seront plus prévisibles.** Les contrevenants, les victimes et le public averti auront une idée plus précise des sentences qui pourront être infligées.
- **Les sentences entraînant l'incarcération seront infligées par les tribunaux.**
- **Les sentences seront plus claires.** La période de temps effectivement purgée par les contrevenants correspondra de beaucoup plus près qu'actuellement à la durée des peines d'emprisonnement infligées par les tribunaux.
- **Les sentences seront plus équitables.** La sévérité des sanctions sera déterminée au moyen d'un ensemble de principes plus explicites, de façon à ce que les auteurs d'infractions semblables commises dans des circonstances similaires reçoivent des sentences analogues.

Trois de ces objectifs (la dissuasion, la réadaptation et la neutralisation) sont manifestement d'ordre utilitaire. On pourrait tenter de justifier les sentences en fonction de ces objectifs, mais à condition qu'elles permettent de les atteindre. Beaucoup de recherches ont été effectuées sur chacun de ces objectifs. Bien que les résultats soient trop incertains pour permettre des conclusions définitives, on peut néanmoins formuler les constatations suivantes:

- Les études ne confirment pas que le fait de changer la sévérité des sanctions (à l'intérieur d'une échelle de sévérité qui n'est pas démesurée) influe sur leur pouvoir dissuasif. En d'autres mots, la recherche empirique ne justifie pas que l'on invoque la dissuasion pour guider la détermination des sentences.

- Il n'existe pas de données significatives confirmant l'idée que les tribunaux peuvent, de manière générale ou pour des catégories particulières de contrevenants, imposer des sanctions carcérales susceptibles d'assurer leur réadaptation.

- C'est sans doute un truisme de dire que les contrevenants ne peuvent plus commettre les mêmes infractions une fois qu'ils sont emprisonnés, mais des recherches poussées sur la neutralisation permettent de penser que le recours à l'incarcération pour freiner la criminalité entraîne des coûts largement supérieurs aux bienfaits qu'il procure. Le problème que pose la neutralisation envisagée comme moyen d'entrayer la criminalité est simple: il faudrait emprisonner sans nécessité beaucoup trop de personnes pour obtenir une diminution appréciable des taux de criminalité.

La Commission est d'avis que la sentence ne peut en soi résoudre les grands problèmes sociaux tels que la criminalité ou la détresse des victimes du crime. Cependant, tant que la société autorisera l'imposition de sanctions aux contrevenants, conformément au droit pénal, le processus de la détermination des sentences devra veiller, d'abord et avant tout, à ce que le pouvoir d'imposer et d'administrer les sanctions pénales s'exerce conformément aux principes de justice et d'équité.

7. Les effets de la réforme proposée de la structure

Les recommandations de la Commission portent sur la structure même de la détermination des sentences. Il est clair que cette réforme de la structure aura finalement des effets sur le sort des personnes trouvées coupables d'actes criminels. Grosso modo, les recommandations de la Commission devraient avoir les effets suivants:

- **Les sentences seront proportionnelles à l'infraction et à la responsabilité de son auteur.** Les crimes avec violence causant un préjudice corporel grave entraîneront les sentences d'incarcération les plus longues. Les infractions contre les biens et les autres infractions moins graves entraîneront des sanctions plus légères, et dans la mesure du possible, des sanctions communautaires.

prononcée par le juge de celle qui est appliquée par les services correctionnels.

et d'une libération conditionnelle totale après le tiers de leur sentence.

L'équité

- Le système proposé par la Commission doit favoriser le plus possible les principes d'équité, de clarté et de prévisibilité des sentences.

Il existe actuellement une telle disparité injustifiée des sentences que celles-ci sont déterminées par des facteurs autres que la gravité de l'infraction, la culpabilité du contrevenant et les circonstances de l'infraction. Il est dans la plupart des cas impossible de prévoir la sentence, à moins de connaître non seulement les faits entourant l'infraction mais aussi des facteurs tels que l'attitude du juge de première instance et les ententes qui ont pu être négociées entre les avocats de la défense et de la Couronne. Vu l'incertitude et l'inutile complexité du système, il n'est pas surprenant que la plupart des citoyens ne comprennent pas le processus de détermination des sentences.

6. La définition de la sentence

La Commission définit la sentence comme étant la détermination judiciaire d'une sanction légale imposée à une personne trouvée coupable d'une infraction. Cette définition signifie que la sentence est un concept différent de la punition, bien qu'il soit évident que la plupart des sentences impliquent un certain degré de punition et de coercition. En outre, la sentence est une décision qui doit se matérialiser; c'est pourquoi ceux qui l'appliquent doivent en rendre compte publiquement. La sentence doit être appliquée telle qu'elle a été prononcée.

6.1 Les buts et principes de la sentence

Il n'existe actuellement pas au Canada de guide clair pour l'application cohérente de principes régissant l'imposition de sanctions légales aux contrevenants. Il existe plusieurs objectifs fréquemment énoncés tels que la réadaptation, la dissuasion (générale et spécifique), la neutralisation et la réadaptation, mais rien ne permet d'établir lequel est le plus important dans tel ou tel cas. Les juges n'accordent pas la même importance aux divers objectifs de la sentence prononcée dans les cas particuliers. Par ailleurs, ces objectifs ne sont pas ceux que l'on retrouve dans les lois adoptées par le Parlement. Ce sont les produits des décisions judiciaires plutôt que le résultat d'une politique publique établie de manière démocratique.

Les peines maximales prescrites par la loi

- La limite supérieure des peines maximales doit offrir suffisamment de latitude pour permettre l'imposition de sentences appropriées. Toutefois, l'échelle des peines ne doit pas être étendue au point de ne fournir aucune orientation pratique véritable.

Actuellement, plusieurs peines maximales sont si élevées qu'elles sont rarement, voire jamais infligées. Elles ne sont qu'un piètre guide, et bien souvent, donnent une idée fausse de la sentence à laquelle on pourrait s'attendre.

La modération

- Conformément aux recommandations formulées par maintes commissions canadiennes antérieures, les peines d'emprisonnement doivent être utilisées de manière plus parcimonieuse, surtout à l'égard des personnes condamnées pour des infractions mineures contre les biens. Normalement, les peines d'emprisonnement doivent être réservées aux infractions les plus graves et avant tout à celles qui s'accompagnent de violence. Les justiciables ne doivent pas être emprisonnés pour avoir été incapables de payer une amende.

Actuellement, le Canada emprisonne plus de personnes que la plupart des démocraties occidentales. Un pourcentage important de citoyens sont emprisonnés pour des infractions mineures contre les biens ou pour ne pas avoir payé une amende.

Les lignes directrices

- À l'interieur de limites prévues par la loi, les juges doivent bénéficier d'une orientation explicite sur la nature et la durée des sanctions à imposer. Cette orientation ne doit cependant pas les empêcher de choisir la sanction la plus appropriée parmi toute la gamme des sanctions prescrites par le Parlement.

Que ce soit de manière directe ou implicite, le Parlement ne fournit pas d'orientation explicite aux juges appelés à se prononcer sur la sentence la plus appropriée dans une affaire donnée. Les cours d'appel servent parfois de guide, mais d'appel interjeté contre une sentence, il n'est pas possible d'établir une approche uniforme pour tout le pays.

Des sentences claires et cohérentes

- L'application et l'administration de la sentence devrait s'approcher le plus près possible de la sentence telle qu'elle est déterminée par le juge. Nous devons donc nous diriger vers des sanctions réellement purgées selon les termes de la sentence. Ce modèle de sanction de durée «réelle» réduit l'écart qui sépare la sentence

Dans de nombreux cas, la sentence prononcée par le tribunal est sensiblement différente de la peine qui est effectivement purgée par le contrevenant, à cause de la manière dont elle est appliquée et exécutée. Les contrevenants condamnés à une peine d'emprisonnement peuvent bénéficier d'une libération de jour après avoir purgé le sixième de leur sentence,

modifier les sentences prononcées dans les cas particuliers. Le Parlement, comme dans les autres domaines d'intérêt national, doit jouer un rôle de premier plan dans la formulation d'une politique sentencielle pour le pays.

5. Principes directeurs

Après avoir examiné attentivement notre système de détermination de la sentence, et en avoir souligné les avantages et les faiblesses, la Commission s'est efforcée de formuler ses recommandations en fonction des principes directeurs énumérés ci-dessous, dans la colonne de gauche. La colonne de droite résume, dans chaque cas, la situation qui prévaut actuellement.

Principes directeurs

Situation actuelle

Le rôle du Parlement

- Les sentences pénales devraient être régies avant tout par des principes énoncés par le Parlement.

Jusqu'à présent, le Parlement n'a jamais énoncé de principes susceptibles de guider la détermination des sentences.

Le but fondamental de la sentence

- Le but fondamental de la sentence est de préserver l'autorité des lois et d'en promouvoir le respect par l'imposition de sanctions justes.

Il existe au moins cinq buts primordiaux qui ne sont aucunement ordonnés en fonction de leur priorité. Dans une affaire donnée, ces buts peuvent entrer en conflit.

La priorité

- Le premier principe qui devrait régir la détermination d'une sentence est que celle-ci soit proportionnelle à la gravité de l'infraction et au degré de responsabilité de son auteur.

Comme nous venons de l'indiquer, il n'existe pas de but ou de principe prioritaire. Les juges choisissent parmi les cinq buts réputés primordiaux et les combinent comme bon leur semble. Il n'existe pas de règle pour classer ces buts par ordre de priorité.

Les juges de première instance

- À l'intérieur des limites établies par le Parlement, la sanction infligée à un contrevenant au Canada doit en fin de compte être déterminée par une personne impartiale et indépendante, et qui possède la meilleure connaissance de l'affaire. Cette personne est le juge de première instance.

Cette situation est celle qui prévaut actuellement. La Commission confirme l'importance de ce principe dans ses recommandations.

Bien que les solutions proposées dans d'autres États soient intéressantes en théorie, elles ne peuvent être importées telles quelles au Canada. La structure de la détermination de la sentence au Canada comporte plusieurs caractéristiques positives. En élaborant un projet de réforme dans le contexte canadien, nous nous sommes donc efforcés de préserver les avantages du système actuel, tout en nous attaquant directement à ses faiblesses. Ainsi, la Commission recommande que le juge de première instance conserve le pouvoir ultime de déterminer la sentence appropriée dans chaque affaire. Les cours d'appel doivent continuer à détenir le pouvoir et la responsabilité de réviser et de

4. La nécessité d'une solution adaptée au contexte canadien

À cause de l'ampleur de son mandat et l'étendue des problèmes relatifs à la détermination des sentences au Canada, les recommandations de la Commission sont nécessairement de portée très vaste. Elles sont aussi intrinsèquement reliées les unes aux autres. Leur but est d'articuler une structure globale susceptible de rendre la sentence plus équitable, plus prévisible et plus compréhensible. De ce fait, pour bien comprendre la nature véritable des recommandations de la Commission, il faudra nécessairement les interpréter dans le cadre de la réforme complète qui est proposée. Ne s'attacher qu'à une série de recommandations sans tenir compte des autres donnerait inévitablement une idée tronquée de leur véritable sens.

La structure que propose la Commission pour la détermination des sentences implique une refonte en profondeur du processus sentenciel au Canada. Les changements envisagés portent non seulement sur la manière dont le juge détermine la sentence, mais ils s'étendent également aux composantes du système pénal dont la fonction est d'appliquer la sentence imposée par le juge et qui de ce fait en redéfinissent le sens. Ainsi, consciente que les mesures de mise en liberté anticipée des détenus font partie intégrante du processus sentenciel et exercent une influence profonde sur le sens d'une peine d'emprisonnement, la Commission formule des recommandations sur la libération conditionnelle et sur la réduction de peine.

3. La nécessité d'une réforme globale et de changements intégrés

et intégrée pour toutes les infractions criminelles. Surtout, contrairement au Parlement, les cours d'appel ne représentent pas le peuple canadien. Il est donc compréhensible que les juges hésitent à transformer leurs tribunaux en organismes législatifs, qui formuleraient une politique d'ensemble sur la détermination des sentences. Ils semblent préférer s'en tenir à ce qu'ils font le mieux, soit servir de guide pour l'interprétation de la volonté exprimée par le législateur dans la détermination de la sanction appropriée à chaque cas particulier.

Au cours des ans, le Parlement n'a que peu assumé son rôle de guide envers les juges pour ce qui est de la politique à suivre dans le domaine des sentences. Ceux-ci doivent donc se tourner vers les cours d'appel pour obtenir une orientation quelconque. Cependant, les cours d'appel ne sont pas adéquatement organisées pour formuler une politique générale en ce domaine. Elles n'œuvrent pas à l'échelon national, et il n'existe donc pas d'organismes dont la fonction propre soit de formuler une politique pancanadienne. Elles n'ont ni les moyens et ni ressources nécessaires à la collecte de toute l'information requise pour élaborer une politique sur le niveau approprié des sanctions. Elles sont organisées pour réagir aux affaires individuelles dont elles sont saisies, plutôt que pour prendre l'initiative d'élaborer une politique globale

2.4 Les cours d'appel

Le pourcentage de la population canadienne qui est incarcérée n'est pas aussi élevé que celui de la population américaine, mais il dépasse celui de la plupart des autres démocraties occidentales. Le *Code criminel* témoigne d'une certaine partialité en faveur de l'incarcération, puisque la peine indiquée pour la plupart des infractions l'est sous forme d'une peine d'incarcération maximale. Le fait que l'emprisonnement soit perçu comme la sanction préférée pour la plupart des infractions pose cependant un certain nombre de difficultés. La plus importante est sans doute qu'en dépit du fait que nous infligeons régulièrement cette sanction particulièrement lourde et coûteuse, elle n'a produit que très peu d'effet, si ce n'est de mettre des contrevenants à l'écart de la société pendant un certain temps. Depuis plusieurs décennies, bon nombre de groupements et de comités et commissions chargés par le gouvernement fédéral d'étudier les divers aspects du système pénal ont affirmé que l'incarcération ne devrait être qu'une solution de dernier recours ou qu'elle devrait être réservée aux auteurs des infractions les plus graves. Cependant, malgré la fréquence avec laquelle cette recommandation a été formulée, peu de pas ont été faits dans cette direction.

2.3 Le recours excessif à l'incarcération

- Les résultats de cas hypothétiques soumis à des juges invités à déterminer une sentence après avoir reçu exactement la même description écrite des faits d'une cause suggèrent que les juges pourraient prononcer des sentences fort différentes si ces causes étaient réelles; par ailleurs, les sentences qu'ils étaient prêts à recommander lors de ces tests tendaient à refléter le degré personnel d'importance qu'ils attribuaient aux différents objectifs qui peuvent être assignés aux sentences.
- Pour certaines infractions, on constate un degré élevé de disparité des sentences prononcées d'un endroit à l'autre (à l'intérieur d'une même province, et d'une province à l'autre); cette variation ne suit aucune norme perceptible.

processus sentenciel lorsqu'il affirme que les contrevenants, surtout ceux qui commettent des crimes avec violence, ne sont pas traités assez sévèrement. Cependant, comme le montrent les sondages d'opinion réalisés par la Commission, le public reconnaît qu'il s'agit là de problèmes fondamentaux, qui dépassent une simple divergence d'opinions sur le niveau approprié des sanctions.

Les victimes d'actes criminels sont également préoccupées par les sentences et le processus sentenciel. Elles estiment qu'en règle générale le système pénal ne répond pas adéquatement à leur attente. En ce qui concerne particulièrement les sentences, elles ont souvent l'impression, par exemple, que celles-ci sont imprévisibles et ne reflètent pas adéquatement la gravité des infractions. Lorsqu'elles apprennent qu'un contrevenant s'est vu infliger une peine d'incarcération, elles ne savent pas combien de temps il passera effectivement en détention. Le système n'est pas conçu pour encourager le dédommagement des victimes à chaque fois que cela s'impose. Certes, on ne saurait attendre du processus sentenciel qu'il puisse résoudre seul l'ensemble des problèmes que soulèvent les victimes au sujet du système pénal. Toutefois, en s'efforçant d'accroître la clarté et la prévisibilité du processus et d'élaborer une structure encourageant l'échange d'information entre toutes les parties concernées et touchées par le processus sentenciel, la Commission propose des recommandations qui permettront de répondre à certaines des préoccupations très légitimes des victimes d'actes criminels.

2.2 La disparité des sentences

Les problèmes de structure que pose la détermination des sentences ne sont pas de simples problèmes de perception. Les preuves ne manquent pas de l'existence d'une disparité injustifiée des sentences. Par exemple:

- la majorité des juges ayant répondu à une enquête de la Commission affirment que les sentences varient d'un juge à l'autre; ils estiment que ce problème est en grande partie le résultat d'attitudes et (ou) d'approches personnelles différentes à l'égard de la détermination des sentences.
- plus de 80 % des quelque 700 avocats de la défense et de la Couronne de six provinces ayant répondu à un questionnaire de la Commission pensent qu'il y a une disparité injustifiée des sentences prononcées à l'intérieur de leurs provinces respectives, et plus de 90 %, que cette disparité injustifiée existe dans l'ensemble du pays.

- il est établi que les juges abordent des affaires semblables de manière différente; cette approche différente des affaires, qui résulte de ce que les juges établissent un ordre de priorité différent entre les principes régissant la détermination des sentences, conduit à l'imposition de sentences différentes pour des infractions semblables commises dans des circonstances semblables par des contrevenants qui se ressemblent.

reconnu la justesse de cette analyse de la situation et ont également tenu compte de la somme des commentaires formulés à cet égard depuis plus d'un siècle.

2. Un aperçu des problèmes de structure

La Commission a constaté que les problèmes relatifs à la détermination des sentences au Canada tenaient plutôt à la structure dans laquelle sont prises les décisions qu'aux personnes qui prenaient effectivement ces décisions. Elle a ainsi relevé un certain nombre de problèmes structurels, notamment:

- l'absence presque complète d'une politique arrêtée par le Parlement sur les principes qui devraient fonder la détermination des sentences;
- des peines maximales qui sont beaucoup trop élevées et ne reflètent pas toujours la gravité relative des infractions;
- des peines minimales obligatoires qui créent des injustices en limitant inutilement la discrétion des juges sans atteindre les autres résultats positifs que l'on attend de leur établissement;
- des programmes de libération conditionnelle et de mise en liberté anticipée qui ajoutent un élément d'incertitude et d'indétermination aux sentences, sans par ailleurs atteindre les objectifs qui leur sont attribués;
- des cours d'appel qui ne sont pas constituées pour élaborer adéquatement une politique d'ensemble sur les sentences, qui guiderait adéquatement les juges de première instance lorsqu'ils ont à se prononcer; par exemple, lorsqu'elles élaborent une politique sentencielle, les cours d'appel ne peuvent le faire qu'au cas par cas, et seulement en réponse aux quelques affaires dont elles sont saisies; en fait, elles hésitent généralement, et c'est compréhensible, à jouer un rôle qui est fondamentalement d'ordre législatif, à savoir formuler une politique explicite en matière de détermination des sentences;
- le manque d'information systématique sur les pratiques sentencielles qui ont actuellement cours; que ce soit pour ceux qui formulent une politique ou pour les juges, il n'existe maintenant aucune information sur les sentences qui soit facilement accessible.

2.1 La méfiance du public à l'égard du processus sentenciel

Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que le public ne comprenne pas le processus de détermination des sentences au Canada, et soit également très critique à son égard. C'est un système dont la structure doit être modifiée. Le public n'exprime généralement qu'une partie de ses préoccupations à l'égard du

I

Résumé

1. Le contexte

Ce résumé est destiné à offrir au lecteur un aperçu général du rapport de la Commission canadienne sur la détermination de la peine. Sa lecture ne dispense pas de prendre connaissance du rapport lui-même, puisque les recommandations n'y sont décrites que de manière très générale. Les recherches et les explications qui sous-tendent les observations et les recommandations de la Commission ne sont présentées qu'en passant et très brièvement. Quiconque souhaite bien comprendre les propositions de la Commission devra donc lire tout le rapport.

La Commission canadienne sur la détermination de la peine a été chargée d'examiner le processus de la détermination des sentences au Canada, et de formuler des recommandations pour l'améliorer. Après une analyse attentive de la question, elle est parvenue à la conclusion qu'il existe des problèmes sérieux en matière de détermination des sentences au Canada et que l'on ne pourra les résoudre en prenant des mesures de fortune ou en exhortant ceux qui ont à prendre des décisions à améliorer leur travail. C'est le système dans son ensemble qui a besoin d'une réforme fondamentale, tant sur le plan de son orientation que sur celui de son fonctionnement.

Cette constatation n'a malheureusement rien de bien original, puisque ces problèmes existent depuis très longtemps et suscitent depuis quelques années de vifs débats. Cependant, les modifications apportées au système l'ont été à la pièce, et le contexte général de la détermination des sentences est virtuellement le même depuis plus d'un siècle. Au cours des ans, bon nombre d'analyses, de commissions et de comités fédéraux ont isolé plusieurs des problèmes qui ont retenu l'attention de la Commission. Il n'aurait pas été nécessaire en l'occurrence de faire appel à une commission de neuf membres pendant deux ans et demi s'il ne s'était agi que de reconnaître l'existence de problèmes comme le recours excessif aux sanctions carcérales ou la disparité injustifiée des sentences. En d'autres termes, ce n'est pas distinguer les problèmes qui est difficile, c'est y remédier.

Si le gouvernement du Canada a créé la Commission canadienne sur la détermination de la peine, c'est parce qu'il estimait que la structure actuelle de la détermination des sentences posait des problèmes graves, qui ne pouvaient être résolus qu'au moyen d'un projet de réforme global reflétant la complexité du système pénal dans son ensemble. Les membres de la Commission ont

Table des matières

I. Résumé

1.	Le contexte	1
2.	Un aperçu des problèmes de structure	2
3.	La nécessité d'une réforme globale et de changements intégrés	5
4.	La nécessité d'une solution adaptée au contexte canadien	5
5.	Principes directeurs	6
6.	La définition de la sentence	8
7.	Les effets de la réforme proposée de la structure	9
8.	La réforme proposée	10
9.	Conclusion	22
II.	Liste des recommandations	23

Distribué par

Communications et Affaires publiques
Ministère de la Justice Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0H8

(613) 995-2569

© Ministère des Approvisionnement et Services Canada 1987

N° de cat. J2-67/1986-1

ISBN 0-662-55075-7

JUS-P-383

Imprimé au Canada

**RÉFORMER
LA SENTENCE
UNE APPROCHE
CANADIENNE**

Rapport de la
Commission
canadienne
sur la
détermination
de la peine

RÉSUMÉ

RÉFORMER LA SENTENCE UNE APPROCHE CANADIENNE

RÉSUMÉ

Rapport de la
Commission
canadienne
sur la
détermination
de la peine

Canada

